

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA**

UNIDAD AZCAPOTZALCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

BUROCRACIA Y DECISIONES POLÍTICAS EN MÉXICO

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A :

CLAUDIO LEYVA MANRIQUE

ASESOR DE TESINA:

PROFESOR: RAÚL RODRÍGUEZ GUILLÉN.

JUNIO DE 1996

AGRADECIMIENTOS

Mi más profundo agradecimiento a la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), noble y respetable Institución, por brindarme la oportunidad de lograr una de mis metas en la vida, mi formación personal.

De igual manera quiero manifestar mi más amplio agradecimiento al Departamento de Sociología y a su personal docente por sus consejos y su inapreciable enseñanza.

Mi agradecimiento al Prof., Raúl Rodríguez Guillén por su dirección, confianza y motivación constante para concluir con este trabajo.

A mi compañera y amiga Araceli por su apoyo en general, sin ella este trabajo difícilmente se hubiera terminado a tiempo.

DEDICATORIA

*A mis padres, por soportar a
este espíritu loco todo el tiempo.*

*A mis hermanas y hermanos por
su apoyo y comprensión*

*A mis amigas: Eulalia y Araceli
por su amena y gratificante amistad.*

CLAUDIO LEYVA MANRIQUE

INDICE

PRESENTACIÓN.....	I
HIPÓTESIS.....	III
RELACIÓN DE VARIABLES.....	IV
INTRODUCCIÓN	1
I. ASCENSO Y CONSOLIDACIÓN DE LA BUROCRACIA.	3
II UNA TIPOLOGÍA DE LA BUROCRACIA.	8
Elementos esenciales de las organizaciones burocráticas según Weber.	12
III PODER Y DECISIÓN.	15
El concepto político.	15
La decisión política.	19
Decisión y estabilidad social.	24
IV. LA DECISIÓN EN EL NIVEL BUROCRÁTICO	29
V. EFICACIA Y LEGITIMIDAD.....	36
VI. BUROCRACIA Y TECNOCRACIA.....	45
VII. LA BUROCRACIA EN MÉXICO. UN ANÁLISIS COMPARATIVO. EL MODELO ACTUAL: ¿MODERNIDAD RACIONAL IGUAL A EFICIENCIA?.....	53
El antecedente histórico.	53
El proyecto neoliberal. Teoría y realidad.	57

VIII. CRISIS, TRANSICIÓN Y DEMOCRACIA	63
Concepto de crisis: Habermas y Offe.	63
La transición como concepto político.	65
Política y crisis económica.	66
El conflicto social. Los márgenes de la ruptura y la transición.	69
La burocracia y el déficit político.	71
 CONCLUSIONES	 75
 BIBLIOGRAFÍA.....	 78

PRESENTACIÓN

En el presente trabajo el autor intenta hallar las relaciones más importantes entre la burocracia y la toma de decisiones, entendiendo a éstas en su papel estrictamente político.

Para un análisis en los términos anteriores, es preciso y necesario contar con algunos referentes teóricos básicos sobre algunos conceptos y categorías que pueden explicar las relaciones existentes entre la burocracia y las decisiones políticas. Por tanto, el trabajo aquí expuesto propone cuatro líneas hipotéticas que bien pueden explicar las implicaciones entre burocracia y decisiones políticas. (**)

Para efectos del estudio es preciso tener en cuenta que el análisis parte de consideraciones generales, para finalmente particularizar en el caso de México. Hecha ésta consideración meteorológica, el trabajo presente una primera línea hipotética que hace hincapié en una determinada racionalidad burocrática en íntima relación con el nivel de desarrollo económico y político alcanzado por una sociedad. La argumentación esta particularidad apela a cuestiones como el ascenso y consolidación de la burocracia, así como la relación entre burocracia y tecnocracia; conceptos que son apoyados por una breve propuesta tipológica de la burocracia.

La segunda línea de estudio aborda las cuestiones sustantivas de la decisión política y el papel de la estructura predominante en determinada sociedad; aquí se analizan dos cuestiones indisolubles: el poder y la decisión. El estudio de estos conceptos se mueven en los márgenes de la esfera política en sí y en la estructura burocrática determinada.

En tercer lugar se aborda una decisión política, que puede ser adecuada o inadecuada y que es obstaculizada por la burocracia; situación que conduce a la agudización del conflicto social. El argumento al respecto se apoya en un análisis sobre la decisión en el nivel burocrático; lo que propiamente es un intento de seguimiento de una decisión y las modificaciones que sufre hasta llegar a los receptores sociales. En éste nivel el estudio aborda dos cuestiones relevantes: la primera referida a la eficiencia y la segunda sobre la legitimidad, ambas cuestiones son insolayables en cualquier análisis político.

Una cuarta línea ubica la problemática considerando la racionalidad burocrática imperante en este país; ello es términos de ser un obstáculo para la toma de decisiones políticas.

(**) Las cuatro líneas hipotéticas surgen de la relación de variables obtenidas en las hipótesis generales. Para lo anterior remítase al final de la presente, donde se incluye lo anterior. (El autor)

En este apartado se realiza un análisis comparativo de la burocracia existente en México y las diferencias substanciales con el tipo ideal weberiano. Esta línea hipotética considera que el desarrollo económico y político de México posibilita y reproduce una estructura de tipo patrimonialista. Aquí se parte de un cuestionamiento, presente en innumerables debates y referido al modelo de desarrollo actual en México -¿El modelo actual, basado en la modernización racional es eficiente?- La respuesta, por principio de cuentas no es muy optimista. Por un lado la eficiencia racional de la tecnocracia neoliberal choca con una racionalidad social proclive al tradicionalismo. Ello en virtud de una combinación entre lo viejo y lo moderno en la sociedad; hecho que también se encuentra en la estructura del Estado. En fin es preciso tener en cuenta, que en múltiples ocasiones las dudas y preguntas que motivan un estudio se ven agravadas por cuestiones que van apareciendo en el curso del mismo; ello sin embargo no debe ser motivo de preocupación, ya que las dudas de hoy serán las verdades del mañana. En éste sentido es menester apelar a una máxima popperiana que afirma la no existencia de verdades absolutas. Valga para lo anterior una cita de Duverger que al calce dice:

"Ignoro lo que sé. Sobre mis ojos comprimo
los velos que he honrado"
Duverger, M. op. cit. p. 21

Por último, no está por demás dejar plenamente asentado que los puntos de vista aquí expuestos son responsabilidad-exclusiva del autor.

HIPÓTESIS

1. Una racionalidad burocrática determinada responde al nivel de desarrollo económico y político alcanzado por una sociedad.
2. A pesar de que en la esfera política se toma una decisión adecuada, ésta es obstaculizada por la estructura burocrática predominante.
3. La obstaculización de una decisión política sea adecuada o inadecuada, conduce irremediablemente a una agudización de conflicto social.
4. La racionalidad administrativa en México, representa un obstáculo para la toma de decisiones. Dado que existe una burocracia tradicional y una tecnocracia moderna enfrentadas por sus intereses respectivos.
5. El desarrollo económico y político de México posibilita y reproduce una estructura burocrática patrimonialista.
6. Una decisión política nunca es totalmente satisfactoria; existe como tal, sólo como tipo ideal.
7. La crisis política en México es de carácter estructural; ello se traduce en el choque entre lo racional tradicional y lo racional-moderno.
8. Para una transición democrática, que evite el conflicto, se requiere un nuevo modelo -pacto social- que involucre a todos los actores políticos..

RELACIÓN DE VARIABLES

HIPÓTESIS	VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE
1	DESARROLLO POLÍTICO	RACIONALIDAD BUROCRÁTICA
2	ESTRUCTURA BUROCRÁTICA	DECISIÓN ADECUADA O INADECUADA
3	OBSTACULIZACIÓN DE UNA DECISIÓN	AGUDIZACIÓN DEL CONFLICTO
4	RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA (BUROCRACIA Y TECNOCRACIA)	OBSTACULIZACIÓN PARA LAS DECISIONES
5	DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICO	ESTRUCTURA BUROCRÁTICA PATRIMONIALISTA
6	REALIDAD SOCIAL	DECISIÓN POLÍTICA
7	CRISIS ESTRUCTURAL (LO TRADICIONAL CONTRA LO MODERNO)	CRISIS POLÍTICA
8	TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA O RUPTURA SOCIAL	NUEVO MODELO (NUEVO PACTO SOCIAL)

Nota: Las primeras cuatro hipótesis son teóricas o generales en tanto que las últimas son hipótesis de trabajo o particulares. De ahí precisamente la cuarta línea hipotética a que se hizo referencia.

"Quiero pensar el futuro en teoría,
imagino que entre el cielo
y la tierra no hay infierno,
el futuro ante el eterno.
Pienso el mundo en filosofía,
¿Podemos construir la utopía?

C. LEYVA M.

INTRODUCCIÓN

Teniendo como marco la búsqueda y/o definición de la modernidad, en años recientes se ha generado un debate profundo acerca de la función estatal y sus correspondientes relaciones con la sociedad. El debate mencionado -definido como reforma del Estado en México- pretende establecer algunas pautas, principalmente políticas, susceptibles de implementarse en el nuevo contexto social. La reforma estatal contempla principalmente temas político-electorales, destacando de ellos; la separación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) del gobierno, el financiamiento de los partidos políticos, así como la participación del Estado y la ciudadanía en los procesos respectivos.

Como se ve, la reforma política del Estado se circunscribe -principalmente- a las cuestiones anteriores, dejando de lado aspectos más estructurales del Estado. Dentro de esos aspectos se puede ubicar el papel de la burocracia y la relación que guarda con las decisiones políticas. La justificación respectiva, desde la óptica institucional, es que lo anterior corresponde única y exclusivamente a las facultades del Estado. Más sin embargo en las sociedades modernas la ampliación del espacio público requiere necesariamente del concurso social. Ello aunque sea meramente para legitimar los actos estatales.

Con éstas consideraciones es más clara la relevancia que cobran las diferentes instancias estatales; tal es el caso de la burocracia; ésta cobra vigencia no sólo como categoría sociológica sino también como elemento dentro de la estructura estatal que puede eficientizar o entorpecer las políticas públicas.

Si se acepta que toda política pública está sustentada en una decisión política se puede precisar más claramente el papel que juega la burocracia. En éste sentido la burocracia tradicionalista, con una racionalidad respectiva -como es el caso de México-, se vuelve un obstáculo para la toma de decisiones políticas.

Ahora bien, cuando una decisión política adecuada se ve entorpecida por la burocracia existe el peligro de una agudización del conflicto social. Ello en virtud de que no hay una respuesta satisfactoria a los receptores o demandantes sociales.

Por otro lado el desarrollo económico y político de México ha posibilitado y reproducido una burocracia de tipo patrimonialista enfrentada con su contraparte: la tecnocracia emergente. En la confrontación de ambas posiciones al interior del Estado, las decisiones políticas nunca cumplen sus objetivos sociales. En tales circunstancias el decisor poco o nada puede hacer; su papel se limita a los márgenes establecidos por los intereses burocráticos y tecnocráticos.

Aunque es preciso reconocer que en determinado momento adquiere preponderancia en virtud del enfrentamiento de éstas instancias más sin embargo su relativa autonomía sólo cumple

funciones de conciliación y equilibrio social. por tanto, dado que no existe una decisión totalmente satisfactoria, es necesario impulsar una real y verdadera reforma estructural. Es necesario impulsar en última instancia un proceso democrático en todos los niveles sociales; ello evitaría una ruptura institucional.

La crisis política actual y su carácter estructural es causa y efecto de una insatisfacción durante un largo periodo. El modelo neoliberal, preconizado actualmente, pretende suprimir ésta amenaza mediante una nueva racionalidad que apela a supuestos técnicos y eficientistas. En síntesis la racionalidad tecnocrática moderna se sustenta en un discurso ideológico que desecha otras posiciones teóricas y políticas.

En ésta pugna social está en juego el poder político del Estado. Tanto la burocracia tradicional como la tecnocracia moderna intentan acceder al poder por medio del control de las decisiones políticas. En ésta situación la sociedad en su conjunto queda desamparada e indefensa, en tanto no asuma un papel más comprometido con sus demandas. El dilema que representa la escasez en las sociedades modernas, bien puede introducir un cambio en las nuevas relaciones sociales.

Estas son algunas de las reflexiones que se intentan precisar en el corpus del trabajo.

I. ASCENSO Y CONSOLIDACIÓN DE LA BUROCRACIA

Aunque la burocracia ha existido desde tiempos tan viejos, "como nuestra civilización", la expresión más acabada, de lo que hoy se conoce como tal surge en occidente con el desarrollo del capitalismo. Jacoby al respecto dice:

"La burocracia ha existido siempre allí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio." (1)

Es importante notar que las tareas serán el factor fundamental que en el futuro distinguirá una burocracia de otra, por ejemplo no es lo mismo una burocracia patrimonialista como la que existió en China y la India a una burocracia basada en la especialización del trabajo y que surge con el capitalismo más desarrollado. El referente histórico mas preciso sobre el surgimiento de la burocracia ocurre durante el Renacimiento o siglo de las luces. El rompimiento con el feudalismo origina una estructura económica con claros e inobjectables visos capitalistas:

"La estructura económica de la sociedad brotó de la estructura económica de la sociedad feudal." (2)

Al proceso anterior Marx lo denomina la acumulación originaria, "identificándola como un proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción".

En este periodo temprano del capitalismo, la burocracia es apenas una expresión incipiente de organización del Estado. El Estado apenas daba sus primeros pasos hacia la complejización de sus funciones, como de hecho lo fue el Estado absolutista.

Para muchos autores, -entre ellos H. JACOBY- la "monarquía absoluta" fué el primer Estado burocrático:

"La jurisdicción de muchas agrupaciones de territorios o intereses paso a manos de una central superior que dedominaba todas las esferas de la vida.

La creación de este nuevo poder, el del estado moderno, significó para todos los miembros de la sociedad, que las tareas y jurisdicciones pasaran de manos de hombres conocidos personalmente y ligados a un lugar determinado, a puestos más alejados e impersonales". (3)

(1) HENRY, JACOBY. La burocratización del mundo: una contribución a la historia del problema. p.12. Al respecto Cf. Weber. Economía y Sociedad. paragrafo 1 "El origen del Estado racional p. 1047-1060

(2) MARX. El capital. p.608.

(3) H. JACOBY. op. cit. p. 27

En este sentido es como se entiende la necesidad de un completo aparato de administración de las finanzas. Se debía "cobrar y administrar" derechos internos y otros aduanales. Aquí propiamente se inicia el arte de gobernar burocráticamente. Las tesis sobre un orden estatal, "todopoderoso", regulador y sustentador necesario y racional de la vida social fueron desarrolladas principalmente por Hobbes. Aunque en realidad las variadas tesis iusnaturalistas no son otra cosa más que expresión de un nuevo y complejo problema, a saber el Estado. De hecho son tres los grandes problemas que mueven al pensamiento político contractualista a lo largo del siglo XVIII: 1. El problema del origen, de la naturaleza y de los fines de la sociedad política, el Estado; 2. El problema del fundamento de la autoridad y del poder político; 3. El problema de la estructura del Estado, esto es, de el sistema de gobierno.

La exposición anterior es una clara muestra de como el desarrollo del capitalismo trae aparejados otros problemas, siendo el principal el Estado, y por lo tanto el de su vigencia en general. En ese sentido marcha la necesidad de una nueva gestión y administración:

"Con la monarquía absoluta surge la idea de una tupida red administrativa y de una jerarquía burocrática que manda para el bien general, que se presenta como el poder del Estado, y que de todos modos cimentó la ineficiencia". (4)

Por otro lado es importante notar que a todo desarrollo histórico de las sociedades, ocurre paralelamente una interpretación teórica del periodo respectivo. Este intento de interpretación histórico social de una realidad determinada, es entendida como la búsqueda de un sustento teórico a la vigencia de las relaciones Estado-sociedad. Con lo anterior se quiere decir que conforme ocurre la evolución de las sociedades se dan variadas interpretaciones teórico-sociales:

"Desde Hobbes comenzamos a asistir al prodigioso espectáculo de realizar desde el principio y desde el pensamiento la construcción de un Estado, aunque fuese una identificación puramente teórica". (5)

Como se afirma en líneas posteriores, el establecimiento de relaciones diferentes, generadas incluso por un movimiento revolucionario, responden a nuevas necesidades. En el caso de la burocracia, en su expresión más actual, ésta modificación es notoria por la implantación de nuevos postulados jurídicos. Así el derecho tiene que establecer un nuevo marco jurídico al nuevo tipo de relaciones sociales.

(4) H. JACOBY. op. cit. p. 61

(5) N. BOBBIO/M. BOVERO. Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo Hegeliano-Marxista. p. 239

Un problema que trae consigo la burocracia actual, tiene que ver con la democracia. El problema surge en la diferencia de principios de ambas categorías; tanto la burocracia como la democracia se fundamentan en principios diferentes. De hecho la burocracia es una organización que se establece con propósitos específicos; en donde el principio predominante que la rige es la eficacia. En cambio la democracia en su acepción más antigua se refiere a una forma de gobierno, al "gobierno del pueblo". En otras palabras las estructuras burocráticas y democráticas se diferencian, entonces por su principio organizativo dominante: "eficiencia" o "libertad de disensión".

"Cada uno de estos principios es apropiado para un propósito, y no para otro. Cuando los individuos quieren determinar los objetivos sociales que representen los intereses de la mayoría, es necesario proporcionar oportunidad de que puedan expresarse todos los puntos de vista en el conflicto. En contraste con ello, cuando la tarea es la realización de unos objetivos sociales, el problema esencial consiste en descubrir los medios eficaces, aunque no sean necesariamente los más populares" (6)

En sentido opuesto otra interpretación afirma que los "objetivos democráticos no podrán realizarse en la sociedad sin estar instrumentados a través de organizaciones burocráticas. Aquí el problema es hallar el justo medio. Esto último cae en el terreno de la diserción filosófica, en el terreno de lo deseable dado que la cuestión ontológica se impone en las sociedades modernas. Quizá la mayor aproximación a lo deseable ocurre en sociedades mucho más avanzadas, a comparación de sociedades en desarrollo como la nuestra. Las sociedades de este tipo reflejan un dualismo que contiene elementos de transición y las necesidades del conflicto; así como elementos tradicionales.

Si utilizamos a las sociedades más avanzadas como modelo de referencia, notamos que todas se rigen por mecanismos administrativos racionales que son su rasgo distintivo:

"En todos los países capitalistas, aunque con grandes diferentes de intensidad los aspirantes al servicio civil y los miembros del mismo están sujetos a procedimientos de selección y comprobación de seguridad (sic) que se han convertido en rasgos conocidos y permanentes de la vida administrativa occidental." (7)

(6) BLAU, PETER M. La burocracia en la sociedad moderna. p. 106.

"En la sociedad democrática el poder fluye de la base al vértice en una sociedad burocrática, por el contrario, fluye del vértice a la base". Cf. Bobbio. El futuro de la democracia. p.27.

(7) RALPH, MILIBAND. El Estado en la sociedad capitalista. p. 119.

Al respecto es preciso notar que dichos procedimientos no propician un alejamiento total del conflicto aunque quizá éste se resuelva por procedimientos institucionales.

Al plantear aquí el ascenso y consolidación de la burocracia, lo hacemos en el sentido de que las sociedades capitalistas actuales no pueden pensarse sin aquella; ello a pesar de que adquiriera otra connotación y forma, como bien puede ser la "tecnocracia". Por tal motivo al afianzamiento de la burocracia no puede considerarse a partir de una interpretación natural, de hecho el afianzamiento ocurre en virtud de su inflación y poder acumulado en centro de la estructura del poder, a saber del Estado:

"En virtud de sus predisposiciones ideológicas, reforzadas por sus propios intereses, esa burocracia, por lo contrario, es un elemento decisivamente importante y comprometido en el mantenimiento y la defensa de la estructura del poder y de los privilegios propios del capitalismo avanzado." (8)

La cita anterior vale también para los "tecnócratas" económicos, como define Miliband a la tecnocracia, dado que el trabajo que realiza no es puramente "técnico y a-ideológico":

"Tienen como finalidad el fortalecimiento y la consolidación de las estructuras económicas existentes y la racionalización y adaptación de estas últimas de acuerdo con las necesidades de la empresa capitalista." (9)

El criterio definido es por tanto, el intento de establecer procedimientos modernos de administración teniendo como base la eficiencia organizativa capitalista.

Una primera conclusión en este apartado es que aparentemente, en la carrera por el afianzamiento en la estructura del poder la tecnocracia va más adelante.

Más sin embargo la burocracia tradicional está lejos de quedarse al margen del proceso de cambio. De hecho es un mismo proceso de cambio con dos vertientes, con mecanismos diferentes pero con objetivos similares, a saber el fortalecimiento del poder estatal y por lo tanto el aseguramiento de los intereses de cada una de las formas organizativas.

La cuestión notoria en esta pugna es que en tanto no se establezca una conciliación entre las posiciones o en su defecto surja el predominio de una u otra, el conflicto al nivel de la estructura afectará irremediabilmente al nivel social.

(8) Ibid. p. 124

(9) Loc. cit.

En síntesis se puede afirmar que la necesidad imprescindible de las burocracias-tecnocracias es innegable. Quizá el único cambio a que se puede asistir sea de tipo cualitativo en oposición al cuantitativo de la burocracia tradicional.

De hecho el desarrollo planteado grosso modo en este apartado hace referencia a este tipo de cambio. Tal parece que hoy se ha pasado de lo cuantitativo a lo cualitativo en casi todos los órdenes del desarrollo en las sociedades contemporáneas; por lo que a la administración se refiere.

Nuevamente el tema recurrente es la democracia, y en ese sentido la posposición de ésta parece responder más a imperativos circunscritos en una racionalidad eficientista, que en la mayoría de las ocasiones choca con los esquemas tradicionalistas prevalecientes en nuestra sociedad y por lo tanto de sus burocracias.

De ahí precisamente uno de los factores determinantes de la desvalorización tanto de la burocracia tradicional como de la emergente tecnocracia.

Por último se puede afirmar que la consolidación permanente de la burocracia o de la tecnocracia dependerá de su eficacia administrativa. Eficacia determinada por la viabilidad el impacto y por lo tanto del reconocimiento a la instrumentación de políticas públicas que refuerzan el papel del Estado en un nuevo contexto. Si en un primer momento el ascenso y consolidación de la burocracia se debió a la especialización del trabajo y a la complejidad de la función pública, el momento actual plantea un nuevo dilema a la burocracia, esto es, la necesidad de un nuevo cambio de carácter cualitativo. Posteriormente debe establecer los mecanismos más adecuados para su permanencia en la estructura del poder. En ésta permanencia, ya no como burocracia tradicional sino como burocracia racional y eficiente -para unos tecnocracia- se requiere indudablemente de optimizar en la práctica la función pública sustentada en la eficacia. esta deberá acompañarse del sustento social, traducido en dosis de ganancia, que brinda la legitimidad.

En este rescate por la legitimidad, la burocracia tendrá que apelar a su capacidad no sólo eficientista racional sino también a su capacidad ideológica en términos de lo que Althusser define como "interpelación discursiva". (10)

Nuestra conclusión al respecto es que la consolidación de la burocracia muestra una tendencia a reproducirse. De hecho la reproducción social en el capitalismo lejos de profundizar en su destrucción, parece asimilar las experiencias históricas del cambio incorporando a su corpus el dinamismo de la modernidad. Ello a pesar de la desesperanza e indefensión de grandes sectores sociales.

(10) ALTHUSER, L. Ideología y aparatos ideológicos del Estado. pp. 53 - 71.

II. UNA TIPOLOGÍA DE LA BUROCRACIA

Una tipología de la burocracia bien puede proporcionar algunos elementos fundamentales para el estudio particular de ésta, de la forma que revisten las organizaciones modernas e incluso servir como modelo para el estudio de la sociedad en su conjunto.

Como bien se ha mencionado por algunos autores, la teoría de la burocracia debe intentar dar respuesta a cada uno de los problemas en los niveles supuestos; más claramente:

"La teoría de la burocracia constituye un caso particular -forzosamente- dentro de una teoría más general de las organizaciones, que a su vez debería ser en sí misma un elemento esencial de una sociología de la acción, válido para el estudio global de la sociedad". (1)

Traducido lo anterior en nuestras propias palabras, podemos mencionar al menos tres consideraciones: en primer lugar es claro que en las sociedades capitalistas, la burocracia juega un papel fundamental y de ahí precisamente una teoría sobre este fenómeno; en segundo lugar, es obvio que una teorización sobre burocracia bien puede ser la base para un estudio más general de las organizaciones sociales; y finalmente una teoría en esos términos bien puede ser válida para un estudio general de las sociedades capitalistas contemporáneas.

El problema que surge al establecer una tipología, generalmente es de orden metodológico; por tal motivo una clasificación adecuada deberá responder al interés de la investigación. En ese sentido hemos decidido, aquí, establecer una tipología de la burocracia en primer lugar, como problema instrumental, y de donde se extraen dos enfoques: a) considerarla eficiente y funcional; b) considerarla ineficiente y disfuncional. El primer enfoque analiza la burocracia como un sistema de gestión altamente racional y de máxima eficiencia técnica, según las tesis de Weber; el segundo enfoque plantea todo lo contrario y en los hechos define a la burocracia como irracional y disfuncional, como un mero sistema formalista; en ese tenor éste enfoque plantea:

[Se puede] "considerar a la burocracia como un sistema formalista, cuya racionalidad y funcionalidad son sólo aparentes, y que en realidad resulta substancialmente irracional y disfuncional." (2)

(1) El análisis de Crozier, es una propuesta interesante para el estudio particular de las organizaciones, y brinde elementos para una teoría general de los sistemas sociales. Crozier, M. El fenómeno burocrático. pp. 11 - 17

(2) BARENSTEIN I. J. El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. p. 66

Profundizando en lo anterior se puede definir a la burocracia, también como un instrumento de organización y gestión subordinado a la instancia política, "un eslabón intermedio entre gobernantes y gobernados" o un eslabón de funcionarios y por otra parte un sistema político dirigido por los funcionarios, en donde existe una acumulación de poderes de decisión política y de ejecución administrativa. En este análisis se ubican posiciones extremas como la "burocracia instrumento" y la "burocracia usurpadora", en donde la burocracia obstaculiza las decisiones:

"Hay posiciones intermedias entre los extremos de la burocracia-instrumento y la burocracia usurpadora: son los casos de la burocracia desviando las decisiones políticas saboteandolas o ignorándolas". (3)

También se puede clasificar las burocracias utilizando otros criterios y el esquema resultante dependerá de cuáles aspectos se desean hacer resaltar y cuáles oponer; si la clasificación está dada por la relación entre las "burocracias y el flujo de autoridad" (4), se distinguen por lo menos cinco formas diferentes:

- 1) representativas
- 2) del Estado-partido
- 3) dominadas por el poder militar
- 4) dominadas por los gobernantes
- 5) gobernantes

La clasificación anterior de La Palombara puede resultar importante si se hace un análisis contextual del fenómeno y su relación con el desarrollo político. aquí debe entenderse como desarrollo político, el periodo determinado que vive una sociedad y cuyas características lo diferencian de otras sociedades inmersas en procesos similares. De hecho un sistema en su desarrollo político puede mostrar un tendencia al cambio o transición política o en sentido contrario buscar la conservación; aunque es preciso notar que la conservación puede caminar en dos direcciones, permanecer sin propiciar un cambio -mediante una política de fuerza-, o propiciar el cambio para permanecer -propiamente una política de transición-. Por lo demás, como cita La Palombara:

"Resulta curioso la falta de interés prestada al sector público -sobre todo la burocracia-, como variable independiente de gran influencia en todo tipo de transformación social, económica o política, producida en los países en vías de crecimiento" (5)

(3) Ibid p.77 Cf, MERTON, R. K. Teoría y estructura sociales. p.207

Otras tipologías, de autores como Bert F. Hoselitz y S.N. Eisenstadt, proponen un modelo estructural-funcional, en donde se analiza el flujo de las exigencias y de las organizaciones que interactúan en el sistema político. En ese sentido, lo que haga la burocracia gravitará en forma inmediata y directa sobre el tipo de desarrollo y sobre la rapidez del cambio. Estos autores también hacen referencia, en su clasificación, sobre otro tipo de relaciones en los sistemas de administración pública y su relación con los sectores de mantenimiento y transmisión de la cultura, de integración nacional, de gratificación sistemática de objetivos y de transformación del medio.

Una tipología interesante, es la propuesta por Merle Fainsod, éste analiza la relación existente entre el poder y las burocracias; dicho planteamiento sugiere analizar el flujo de poder y la relación que pudiera existir con otras funciones de la burocracia

[En su tipología sugiere analizar] *"la diversidad de funciones que la burocracia cumple, sus características internas o su papel como portadora o inhibidora de valores modernizantes"* (6)

En cada una de éstas clasificaciones en mayor o menor grado hallamos el problema del desarrollo, del cambio, de la racionalidad y en general de la modernización; en cada una de las relaciones que surgen en la influencia de la burocracia es determinante. Por otro lado si se atiene a una tipología histórico-social, la clasificación más indicativa la elabora Deutscher tomando en cuenta las "relaciones entre burocracia y las clases sociales", su distinción consta de cuatro formas: 1. La burocracia egipcio-chino; 2. La burocracia romano-bizantino; 3. La burocracia capitalista de Europa occidental; 4. La burocracia poscapitalista.

Como bien afirma este autor, *"las raíces de la burocracia son ciertamente tan viejas como nuestra civilización"* (7).

Pero es innegable que el punto de partida de la burocracia moderna, la burocracia prototipo del capitalismo actual surge con la especialización del trabajo, la división del trabajo propiamente:

"Es la división del trabajo, que comienza con el proceso de producción que también trae consigo la primera jerarquía de funciones" (8)

La jerarquía en el desempeño de las funciones será en lo sucesivo el indicador más claro de la nueva burocracia.

(6) *Ibid.* LA PALOMBARA p. 19

(7) *v. supra*, capítulo I

(8) DEUTSCHER, I. *Las raíces de la burocracia*. p.26

De hecho parece ser que la fuerza de la burocracia reside en la separación de funciones, en la separación existente entre una amplia mayoría de trabajadores manuales y una reducida minoría que se especializa en el manejo técnico, administrativo e intelectual. Si se toma en su justa dimensión la observación anterior bien se pueden entender las causas históricas responsables del poder político de la burocracia.

Las funciones políticas especializadas necesarias para el aparato administrativo del Estado, únicamente podía efectuarlas la burocracia.

Si aceptamos, por otro lado que el desarrollo de una país y por lo tanto de una sociedad trae aparejado otros problemas de índole social, es posible entender que la agudización de un conflicto hasta el punto de un callejón sin salida, puede dar lugar a que la jefatura política pase a manos de la burocracia. De ocurrir lo anterior la burocracia puede constituirse no sólo en el aparato administrativo, por excelencia, del Estado, sino también convertirse en el poder que impone su voluntad política a la sociedad, obstaculizando el proceso democrático.

De ahí precisamente la afirmación en el sentido de que la burocratización acarreará la decadencia de las instituciones democráticas.

En este nivel del análisis podemos abordar la definición que O'Donnell hace sobre la burocracia en América Latina.

Para éste autor, estos países viven en un "Estado-Burocrático Autoritario".

"Es un Estado burocrático que es en su emergencia, respuesta atemorizada de sectores dominantes y no pocos sectores medios a lo que apareció como un alto grado de amenaza por parte de un sector políticamente activado". (9)

De acuerdo con O'Donnell, la tipificación del Estado Burocrático Autoritario presenta las siguientes características:

- A) Exclusión política del sector popular, manifestada en la prohibición, coactivamente respalda, de formar organizaciones y en general de hacer política.
- B) Inexistencia o subsistencia básicamente formal, de instituciones de la democracia política (parlamento y partidos).
- C) Restricción de la arena política, fundamentalmente a acciones al interior del aparato estatal que tienen actores o miembros de ese aparato y a las cúpulas de grandes organizaciones privadas.

(9) O'DONNELL, G. Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del Estado B/A, p.4

A pesar de que actualmente el Estado en Latinoamérica ha sufrido modificaciones, aún podemos notar características burocrático-autoritarias; donde de hecho se entremezclan lo moderno y lo tradicional. Como una suerte de "sociedad fluctuante" (10), en tesis de Jesús Reyes Heróles, por lo que al caso de México se refiere. Hoselitz, al respecto establece:

"Todas las burocracias de las regiones en desarrollo están propensas a tener un carácter dual, reflejando la naturaleza de transición y las necesidades conflictuales de dichas sociedades". (11)

En una transición de este tipo, lo "primitivo" va en lo "moderno" y lo "tradicional" con lo "legal-racional". Con lo anterior, se establece mejor la clasificación que nos interesa; en este caso la clasificación de O'Donnell nos acerca a una realidad vivida en América Latina, y en donde las burocracias, por lo que se nota, juegan un papel importante en la transición democrática.

Después de las consideraciones anteriores, pasaremos a analizar la tipología de Marx Weber sobre la burocracia a efecto de tener un referente que nos permita contrastar el supuesto "tipo ideal" con la clasificación precedente y ubicar más precisamente la realidad particular de nuestro país; para ello nos apoyaremos también en una análisis que al respecto formula T. Caplow. (12)

ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS ORGANIZACIONES

BUROCRÁTICAS SEGÚN WEBER

A) El tipo ideal de la burocracia está fundada en la autoridad legal, lo cuál implica la aceptación de las siguientes ideas interrelacionadas:

1. Una norma legal, que ya establecida, exige la obediencia de los miembros de las organizaciones que promulgan la norma y usualmente la dé otras personas que están dentro de la esfera de poder de la organización.
2. Todo cuerpo de leyes es un sistema consistente, compuesto de reglas abstractas, la administración de la ley consiste en la aplicación de estas reglas a los casos específicos.
3. En este tipo de sistema todas las actuaciones de un dirigente, incluso el ejercicio de la autoridad, se determinan de acuerdo con su status y están sujetas a las demandas impersonales del sistema.

(10) REYES HERÓLES, J. El liberalismo mexicano en pocas páginas. p. 134

(11) LA PALOMBARA, J. G. op.cit. p.23

(12) CAPLOW, T. Problemas funcionales de las grandes organizaciones. pp. 7 - 9

4. Las personas que obedecen a la autoridad lo hacen en calidad de miembro de la organización. Lo que él obedece son las normas de la organización y no al funcionario que hace ejecutar dichas normas.

B) Principios que rigen la organización de una burocracia.

1. Hay una organización coherente de funciones oficiales regidas por una serie de reglas.
2. A cada puesto le corresponde una esfera definida, con tareas específicas y obligatorias, un grado determinado de autonomía y los medios coercitivos para hacerla efectiva.
3. Los puestos se escalonan jerárquicamente, de manera que cada puesto inferior está bajo control y supervisión de otro superior.
4. Es necesario proveer de entrenamiento especial a casi todos los empleados de la organización a fin de que estos estén suficientemente capacitados para cumplir las normas debidas de conducta técnica.
5. Las personas que ocupan puestos en la organización no tienen derechos de propiedad sobre los medios de producción o administración. Más aún existe una separación total entre la propiedad personal y la oficial.

En la esquematización precedente destacan los términos de "selección" y "no elección" de los funcionarios de la burocracia. El argumento de Weber a favor de ellos se basa en su categoría sociológica de "racionalidad"; valga lo anterior para la administración en general.

Basta citar del abundante trabajo de Weber lo siguiente:

"Técnica racional significa una aplicación de medios que conscientemente y con arreglo a fines está orientada por la experiencia y la reflexión, y en su óptimo de racionalidad por el pensamiento científico" (13)

Aquí el problema de racionalidad se traduce en lograr esto, por medio de la profesionalización, dicho en otras palabras, en la formación profesional del cuadro administrativo burocrático. Hasta aquí se puede concluir que el tipo ideal weberiano de burocracia es funcional, racional y eficiente.

La comparación del modelo weberiano con las tipologías precedentes, brinda diferencias sustantivas, a tal extremo que la burocracia funcional, eficiente y racional se acerca a ese nivel, sólo en sociedades de capitalismo plenamente desarrollado. De hecho la burocracia típica, parece ser un producto propio de las sociedades occidentales enmarcadas en La ética protestante y el espíritu del capitalismo. (14)

Los indicadores que surgen al comparar el tipo ideal con las burocracias existentes en sociedades de capitalismo dependiente y tardío, nos muestran una burocracia con características propias del subdesarrollo en general.

En ese contexto los intentos de racionalización burocrática se subordinan al desarrollo determinado y al sistema correspondiente. De manera general, se puede afirmar un subdesarrollo burocrático, más sin embargo la eficiencia, la funcionalidad y la racionalidad muestran un nivel diferente en razón de los requerimientos particulares del Estado, del gobierno, de la estructura propiamente, y del nivel de exigencia y organización de la sociedad. Es claro que con esto se alude no sólo a la racionalidad en lo económico y administrativo sino también a una forma de racionalidad política.

Para analizar ésta cuestión, algunos autores han incorporado las variables políticas de poder y gobierno, principalmente, extraídas de la teoría de las organizaciones. Es así como se introduce para el estudio de la burocracia la variable poder en su sentido político. Al respecto Crozier dice:

"Los teóricos de la organización reconoce cada vez más la importancia central de las nociones de poder y gobierno para comprender las relaciones entre individuos y entre grupos en el seno de una organización" (15)

Si se puede hablar de poder y gobierno en sentido débil con mayor razón se pueden abordar estas variables en sus relaciones político-estructurales. La cuestión a dilucidar es el tipo de poder político; como operar, como se ejerce en sociedades de capitalismo dependiente. Si en los hechos existen marcadas diferencias con las sociedades desarrolladas; *¿Qué tipo de análisis, que actores, que instituciones y en general que relaciones abordar para su estudio?* Parece que la cuestión queda zanjada al elaborar una tipología que responde al objeto de estudio. El modelo weberiano, es éste caso resulta imprescindible. Una mínima comparación del tipo ideal con nuestra realidad social establece diferencias de fondo. Por tanto las burocracias existentes en sociedades de capitalismo dependiente han sido más una rémora que un impulso al desarrollo de un capitalismo eficiente y racional.

(14) Cf. Idem. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. pp. 8 y 9

(15) CROZIER, M. op. cit. pp. 201 - 202-

III. PODER Y DECISIÓN

EL CONCEPTO POLÍTICO

Las dificultades con que tropieza una definición de poder, son múltiples y variadas. De ello dan cuenta las diferentes teorizaciones que han planteado análisis e interpretaciones, la mayoría de ellos, contradictorios y con perspectivas en ocasiones diametralmente opuestas. Para citar un ejemplo, nótese, el análisis que al respecto hace Habermas, en El discurso filosófico de la modernidad, dicho estudio nos muestra las dificultades que tiene el concepto. El análisis de Habermas se refiere a las tesis de Foucault como "desenmascaramiento de las ciencias humanas en términos de crítica a la razón", en otros términos a "la asociación de poder y saber supuesta en los discursos":

"Los discursos de la ciencia, y en general los discursos en que se forma y transmite el saber, pierden su puesto privilegiado; constituyen, junto con las demás prácticas discursivas, complejos de poder". (1)

Las interpretaciones de Habermas van más allá de postulados apologistas y se circunscriben de hecho en una crítica a Foucault a la asociación de poder y saber una especie de Know how, para plantear en su lugar la tesis referida al problema "*dialéctico entre el entendimiento logrado y el entendimiento fallido*" (2)

"Las aporías de la teoría del poder" (3), son un claro ejemplo de la dificultad y ambigüedad del concepto. Si esta dificultad se halla en el terreno filosófico con igual o mayor intensidad se presenta en el plano empírico, de la teorización social y más específicamente en el terreno político.

La breve disertación anterior nos ubica más claramente en la complejidad que tiene el poder, sus interpretaciones y por ende sus relaciones no sólo en el plano individual sino también a nivel estructural.

De hecho el poder es una categoría política que adquiere su justa dimensión en relación con otras categorías de la misma esfera. Su sentido débil o fuerte tiene que ver con su posición gramatical a saber como verbo o sustantivo respectivamente. Aunque la connotación débil se halla en la forma verbal, esto no quiere decir que en la realidad sea la manifestación correspondiente; antes bien la debilidad conceptual alude a un enunciado deóntico.¹ Es en otras

(1) HABERMAS, J. El discurso filosófico de la modernidad, p. 322

(2) Cf. Ibid., p. 384. La tesis a que nos referimos, esta circunstancia en la "teoría de la acción comunicativa".

(3) Ibid., p. 319

palabras un enunciado filosófico; véase la oración: "el gobierno puede fomentar el desarrollo", el término "puede" adquirir un grado deseable y por lo tanto de probable. Probabilidad que se mueve en los márgenes mínimos y máximos. Si en cambio el poder ocupa el núcleo del sujeto, como en el enunciado: "el poder político controla a la sociedad"; la connotación sustantiva del concepto deja de ser una proposición abierta o probable, de carácter filosófico, para transformarse en una proposición afirmativa de mayor realidad. Ambas por cierto tienen el carácter de hipótesis. Por lo tanto el poder adquiere mayor fuerza cuando se transforma sustantivamente, en tanto aquel produce la acción. Pudiendo -desde luego- manifestarse la acción de diversa forma y fuerza. Esto último es una cuestión circunstancial que depende de la relación entre los diferentes actores sociales. En ese sentido, para hallar las relaciones supuestas, parece más probable a partir de un análisis empírico, en donde las variables correspondientes brinden la posibilidad de identificar el grado de influencia, cohesión o divergencia en una relación social determinada.

Al hablar de relaciones de poder se alude al carácter en que es ejercido por las instituciones del Estado. Sobre esa base, el poder se puede conceptualizar políticamente, más en su relación con otras variables como autoridad, legitimidad y legalidad.

Duverger plantea el problema, *"como la dificultad de distinguir en las relaciones de autoridad, las que constituyen un poder"*; éste planteamiento lo reafirma con el concepto de institución o institucionalidad:

"El poder se halla constituido por el conjunto de instituciones relativas a la autoridad en donde juega un papel singular y definitorio el concepto de institución o institucionalidad" (4)

En otras palabras el poder existe, como aquí lo definimos, como tal en tanto su referencia esencial sea una institución. Hablar del poder sin aludir a una "institución legítima", sería propiamente conceptualizarlo al nivel de simples relaciones restringidas. Ahora bien, para no perder de vista nuestro objetivo, es conveniente precisar, qué se quiere decir con institución; al respecto el autor que mejor define lo anterior es Weber. En su texto: El político y el científico, aborda el concepto de institución, al citar como tal al Estado. Así la institución por excelencia, la que condensa el poder es el Estado. En ese orden de ideas el poder apelará o mejor dicho intentará operar por medio de la política. Entendiendo la política como la influencia o dirección del Estado:

"Por política entendemos solamente la dirección o la influencia sobre una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado." (5)

(4) DUVERGER, M. Sociología Política pp. 27, 28 y ss.

(5) WEBER, M. El político y el científico p.82

Más aún, para Weber quién hace política aspira al poder y así lograr determinados fines mediante su ejercicio:

"Política significará la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen" (6)

• más claramente, quién aspira al poder tiene que hacer política, en donde el poder es un medio para el logro de otros fines. Es precisamente en éstas condiciones como se ejerce el "monopolio legítimo de la fuerza". En los tipos de dominación weberianos se ahonda sobre ello, al hablar de una "dominación legal" como expresión de autoridad institucional" en oposición a una "dominación carismática o tradicional". (7)

Para Weber el poder es una variable dependiente que debe considerarse como el intercambio no deseado y desigual entre dos partes, hecho que plantea en los siguientes términos:

"[La] falta de simetría de la relación es considerada exitosa cuando se trata de una relación entre un miembro de una organización y un no-miembro, entre una organización pública y su cliente" (8)

Aquí damos por hecho que la dominación se manifiesta políticamente en las agregaciones colectivas; obviaremos por tanto, otras definiciones del poder que corresponden al marxismo, éste lineamiento se fundamenta en su generalidad en "la lucha de clases" (9)

Una definición -quizá- más adecuada nos la brinda la teoría política, ésta ha conectado el concepto con legitimidad, no con legalidad. Al respecto Sartori menciona:

"En el uso común autoridad equivale a poder que es aceptado, respetado, reconocido, legítimo. así pues el poder ordena; y el poder del Estado dicta órdenes respaldadas por el monopolio legítimo de la fuerza." (10)

En ésta interpretación hay una clara identificación del poder con autoridad; concepto que se vincula con legitimidad.

(6) *Ibid* p. 84

(7) "La dominación es un caso especial del poder", Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato" *Idem. Economía y Sociedad*, pp. 43 y 695.

(8) *Ibid* p. 72 - 74

(9) v. POULANTZAS, N. *Estado, poder y socialismo*, p. 117

(10) ISARTORI, G. *Teoría de la democraccia*, p. 232

Por tanto la autoridad es la forma de poder, cuya eficacia deriva de su capacidad de ser escuchada, de su reconocimiento; cuando no ocurre lo anterior surge lo que Sartori llama "crisis de autoridad":

"La autoridad explica la legitimidad y la legitimidad a la autoridad". (11)

Bobbio en su Diccionario de Política propone para una investigación empírica del poder, tres métodos; de estos destacan, el "método posicional" y el "método decisional".

El primero se refiere a quién ocupa formalmente ciertas posiciones y por lo tanto, que detenta el mayor poder. En cuanto al segundo se fundamenta en la reconstrucción decisional en el sector público. algunas críticas que se han hecho a éste procedimiento, como bien lo establece el autor, se refieren en primer lugar a que del estudio de pocos sectores posicionales no se puede crear un modelo confiable para el estudio del poder en la comunidad. En relación a lo segundo, se tiene que el proceso decisional público es la sede no de todo el poder, sino solamente de una parte. En otras palabras el proceso decisional no se da en el vacío sino que responde a determinadas estructuras:

"El proceso decisional no tiene lugar en el vacío sino dentro de un determinado contexto organizativo, hecho de instituciones, reglas del juego y valores dominantes, que preseleccionan las propuestas admisibles en el proceso de decisión e imprimen orientación general a la acción pública". (12)

En la definición anterior, subyace la idea comúnmente aceptada de la confrontación de proyectos en el espacio de lo público. Se alude a proyectos ya que es la expresión más elevada de la confrontación política, más sin embargo en ocasiones no alcanza ese nivel. Esto propicia un detrimento de las expectativas sociales.

Una alternativa adecuada para éste propósito es determinar los niveles de organización y participación que tienen y propician las estructuras en donde se produce el proceso decisional. En ese orden el problema para elaborar un modelo adecuado de investigación, requiere tener en cuenta la relación de proporción -en cuanto al poder- entre el ejecutor, el operador y el receptor. En otras palabras, el ejecutor ordena en tanto que el operador sólo lleva adelante la decisión, es la estructura administrativa; por lo que se refiere al receptor, está supeditado al grado de vinculación estructural de las anteriores instancias y aún más a su propio grado de vinculación o coherencia social.

(11) Ibid., p. 233

(12) BOBBIO, N. y MATTEUCCI. Diccionario De Política. pp. 1226 y ss.

Es obvia la conveniencia de un equilibrio positivo; más sin embargo un desequilibrio por la fuerza o debilidad de uno u otro conduciría irremediablemente a la subordinación o mínimamente al entorpecimiento de la gestión pública.

En sociedades como la nuestra lo anterior parece traducirse como los efectos sociales, que no son otra cosa más que los déficit sociales para el sistema en general.

En el nivel que nos encontramos es claro que el poder marcha unido a otra variable, a saber la decisión política.

La unión respectiva no siempre es de afinidad; en ocasiones la relación es de confrontación. Cuando el poder es soberano y autónomo ejerce su propia decisión; más sin embargo si es débil por cualquier circunstancia su decisión es obstaculizada y de hecho puede propiciar poderes alternos, en su seno, al nivel de la estructura administrativa o inclusive en los casos de excepción a nivel de la sociedad. En tales circunstancias, el poder y la decisión política pueden mostrar el grado de coherencia social en los sistemas políticos contemporáneos.

LA DECISIÓN POLÍTICA

Como bien se afirma, la teoría de las decisiones se ocupa de problemas que tienen actualmente, una gran tradición en el pensamiento político contemporáneo. Son múltiples las aportaciones en éste terreno, de tal suerte que sólo abordaremos cuestiones medulares necesarias en nuestro estudio.

En ese orden una primera consideración es diferenciar lo individual y lo colectivo. La diferenciación entre "*decisión individual*" y "*decisión colectivizada*" queda plenamente establecida en la "*teoría de las decisiones*" (13)

Más aún se puede afirmar que la teoría de las decisiones, es un intento de análisis sobre el comportamiento de la elección individual en relación con el problema de la agregación de las preferencias individuales en una elección colectiva:

"Se definen como decisiones colectivas aquellas decisiones colectivizadas en las que el sujeto decisorio no es un individuo sino un colectivo o mejor dicho un grupo" (14)

(13) Cf. BOBBIO, N. y MATTEUCCI. op. cit. p. 425 y ss

Para profundizar en el tema remitase a la bibliografía citada en la referencia.

(14) loc. cit.

Las decisiones colectivizadas, serán por tanto aquellas que se sustraen de la esfera o competencia individual, en donde la expresión del individuo como tal, prácticamente no existe en términos decisorios. En la actualidad lo anterior es mucho más palpable, dado que las sociedades modernas poco han dejado a la expresión individual y las expresiones que se dan en ese sentido, no son otra cosa más que intentos de escape al control social.

Cuando la decisión es colectiva, estamos propiamente ante una decisión política; ésta requiere de un marco jurídico en lo general y de una regla aceptada en lo particular; ello con el propósito de agregar las preferencias individuales en una decisión colectiva. Bobbio afirma que la formulación más rigurosa la establece Kenneth Arrow; éste último, parte del supuesto de que cualquier "*regla decisional*" utilizada para ejercer decisiones colectivas debe satisfacer determinados criterios, en el aspecto técnico y en el aspecto ético. (15). Según Arrow, la única propuesta viable que satisface estos requerimientos y que al mismo tiempo puede producir resultados estables -no contradictorios- es "la regla de la mayoría simple", siempre y cuando no exista más que una alternativa de elección ante el grupo.

Bajo esta óptica el problema surge, por tanto cuando hay más de dos alternativa, situación que puede generar inestabilidad. Ahora bien, cuando ocurre lo anterior a saber la no integración de las preferencias, de mayorías cíclicas o de ninguna mayoría se cae en la tesis conocida como "teorema de la imposibilidad general". Una interpretación de lo anterior, puede hacerse de la siguiente forma; por un lado cuando existe una mayoría hegemónica, con una prevalencia sobre varias minorías, el riesgo radica en que no funcione el sistema. En estas circunstancias la mayoría tiende a perder legitimidad. En este sentido la única salida es que el formalismo trascienda a resultados de suma positiva en lugar de resultados de suma cero.

La solución a este problema ha sido abordado de diferente manera; Duncan Black, por ejemplo, propone diferentes reglas de homogeneidad en las preferencias e intereses. En general se puede decir que la teoría de las decisiones se ha encargado del estudio de éstas, también como "mecanismos de compensación", que en la práctica son de carácter recíproco.

Algunos otros mecanismos para el acuerdo lo son también la unanimidad y el proporcionalismo. Sobre esto último, es menester comentar que funciona para la distribución de cargos o para la elección de representantes y, en menor grado, como regla para la formación de políticas y decisiones colectivas. Ahora bien, veamos que dice Sartori en su "teoría decisional de la democracia". Para éste autor el criterio definidor sobre las decisiones colectivizadas, no está dado por quién toma las decisiones sino por el alcance de las mismas: quienquiera que decide, decide por todos:

(15) En lo subsecuente el análisis versará en las interpretaciones de Bobbio y Matteucci. op. cit., salvo señalamiento en contra.

"Las decisiones colectivizadas se aplican y se hacen cumplir en una colectividad, abstracción hecha de si son tomadas por una persona, unas pocas o la mayoría" (16)

Es innegable que la propuesta anterior se enmarca en el añejo debate sobre la democracia. El problema se traduce en cuestionar, ¿Quién decide en la democracia? Por tal motivo la relevancia de una decisión política. Para resolver este tipo de problema es necesario reafirmar que una decisión política es una decisión colectivizada; más sin embargo no todas las decisiones colectivizadas son políticas. Al respecto Sartori Afirma:

"La noción de decisiones colectivizadas no sirve para diferenciar entre el poder político, y el económico y otras especies de poder, más aún la distinción es jerárquica, es decir, las decisiones colectivizadas son políticas en la medida en que son soberanas, sin escapatoria y sancionables" (17)

El término soberano alude a que anulan cualquier otra norma en tanto que son sin escapatoria por que sus marcos están determinados por la ciudadanía; sancionables porque están respaldadas por la coacción legal.

En fin, en éste nivel se puede afirmar que a pesar de dogmatismos o de posiciones ideológicas individualistas o colectivistas a ultranza, la cuestión medular es que las decisiones políticas son un imperativo de las sociedades modernas y se enmarcan en el servicio y la necesidad de los bienes en el momento actual. En otras palabras, el problema de las decisiones políticas es insoslayable en las sociedades modernas. La cuestión se reduce a saber cuando y como deberá a procederse en la colectivización de las decisiones.

Sartori evalúa esto en términos de coste-beneficio o más propiamente como "costes internos y riesgos externos".

En donde los costes de las decisiones, son costes intragrupos y se atribuyen solamente a quien decide. A la inversa, los riesgos externos son extra-grupales y se remiten a la colectividad por quien se toman las decisiones:

"Todas las decisiones de grupo o colectivas suponen costes internos, es decir, costes para los que adoptan la decisión, generalmente denominados costes de la opción de decisiones. [Externamente] Todas las decisiones implican riesgos externos, es decir, riesgos para los destinatarios" (18)

(16) SARTORI, G. op. cit. p. 262

(17) Ibid p. 263

(18) Ibid p. 264

Los costes intra-grupo ocurren a nivel de la clase política o del grupo responsable de la administración pública.

Entendiendo desde luego como costes, el empleo de tiempo, desgaste humano, inutilidad y otros. En cuanto a los riesgos externos aludiremos principalmente a la comunidad, a los receptores sociales. Este riesgo es más de carácter contingente, en otras palabras, es la pérdida - no la ganancia- lo que puede considerarse un riesgo. Aquí se está propiamente en terrenos de conflicto. Lo anterior se definiría como los riesgos externos de una agudización del conflicto social en razón de una inadecuada decisión política. Las dos variables: grupo en el poder y grupo social están interconectadas por la estructura administrativa y de ahí su relación e influencia mutua. Como se mencionó arriba, el interés del presente se centra en la cuestión política; en ésta línea los riesgos políticos, como bien señala Sartori, son de dos tipos por un lado la opresión y por otro de daños derivados de la incompetencia o inclusive de intereses siniestros. Lo importante que debemos tener en cuenta, es que existe un riesgo externo, ahí donde se colectiviza un ámbito de la decisión. Ahora bien, si nos guiamos por los costes y riesgos, más que por las decisiones en su acepción original, llegamos al problema de cómo lograr el equilibrio correspondiente.

Para Sartori esto se puede lograr sólo mediante la representación, dado que la reducción de los representados a un pequeño grupo de representante, permite una baja momentánea de los riesgos externos, esto sin agravar los costes de las decisiones. La propuesta anterior adquiere relevancia en virtud de que las democracias modernas son exclusivamente representativas. Las tesis de Rousseau sobre la "democracia directa", planteadas en el Contrato Social, tienen actualmente poca vigencia. Una aportación importante, para el equilibrio, proviene de la "teoría de juegos". Las aplicaciones de ésta han trascendido no sólo a la economía sino también a la política. La aportación se refiere a los conceptos de "*suma cero*" y "*suma positiva*" (19). La suma cero significa que un jugador puede ganar todo o también perderlo todo; en tanto que la suma positiva ambos jugadores no arriesgan todo y por lo tanto pueden ganar, aunque sea mínimamente.

En ese orden parece no existir duda; de hecho en política es contraproducente arriesgar todo. Es más conveniente negociar, concertar en términos de suma positiva. En este contexto es preciso tener en cuenta que el equilibrio supuesto es fundamental en las sociedades modernas, dadas las condiciones del desarrollo alcanzadas por las mismas. Por tanto una política de suma positiva se vuelve un imperativo isoslayable en la modernidad. Actualmente se puede hablar de macrodemocracias en virtud del crecimiento demográfico del mundo.

(19) La teoría de juegos fue fundamentada en 1928 por J. Von Neumann en su Theory Games.

Por tal motivo, también se vuelve un imperativo la distribución de bienes en las sociedades contemporáneas. En las macrodemocracias actuales y su profundización, es más fácil pensarlas en términos de "producto y de demodistribución".

Por democracia debe entenderse un cambio no sólo cuantitativo sino cualitativo en razón de que a mayor número de ciudadanos se requieren mejores medios para buscar el bienestar social. El concepto de producto está referido en estos últimos. El problema es generar un producto suficiente y asequible a la mayoría de la sociedad. De ahí el término de demodistribución. En síntesis en las sociedades actuales -macrodemocracias- existe aunque sea un mínimo producto pero innegablemente mal distribuido; por tal motivo se requiere de una demodistribución.

Esta afirmación de Sartori nos lleva a pensar más en los efectos de las decisiones del poder, que de quién tiene el poder. En fin, ésta cuestión se puede abordar en términos de las variables petición y distribución; dado que en la democracia, la primera es mucho más fácil y en cambio la segunda es un problema no sólo de la democracia sino de la sociedad en general. El problema, como puede notarse, es complejo y se presta a innumerables interpretaciones; en ese orden de ideas hablar de decisiones políticas a foriori tiene que analizarse la relación existente en un sistema político determinado. El problema es de carácter estructural y debe analizarse al Estado, a la administración pública, a la política a la democracia y a las relaciones sociales predominantes. Las cuestiones anteriores a pesar de estar en vísperas de un nuevo milenio, son objeto de múltiples debates y discusiones en las sociedades modernas.

Con el propósito de contrastar las propuestas anteriores con la subsecuente "crítica a la teoría de las decisiones", hecha por Lucien Sfez, hemos optado por hacer una recapitulación, retomando las ideas centrales más importantes.

1. Una decisión colectiva es aquella decisión colectivizada en donde la decisión no corresponde al individuo sino al colectivo o mejor dicho al grupo.
2. Cuando la decisión se establece en este nivel, estamos propiamente ante una decisión política; la cuál requiere de un marco jurídico en lo general y de una regla aceptada en lo particular.
3. Cualquier regla decisional debe satisfacer determinados criterios; unos de carácter técnico y otros de carácter ético.
4. Cuando ninguna regla satisface estos requerimientos se cae en la imposibilidad general, antesala del conflicto.
5. Más aún, el formalismo debe trascender a resultados de suma positiva en lugar de resultados suma cero, lo cual evitaría el conflicto.

6. Las decisiones colectivizadas, son políticas en la medida en que son soberanas, sin escapatoria y sancionables.
7. El problema se reduce a saber cuando y como deberá procederse en la colectivización de decisiones.
8. En un proceso decisional existente costes decisionales internos y los correspondientes riesgos externos a nivel de la sociedad, como receptora de una decisión.
9. Por tanto una política de suma cero a una política de suma positiva se vuelve un imperativo merced al crecimiento de las sociedades modernas; caracterizadas por un fenómeno general de escasez.
10. En conclusión, poder es decisión y una decisión puede generar estabilidad o conflicto social.

DECISIÓN Y ESTABILIDAD SOCIAL

Uno de los dilemas de las democracias actuales, es determinar los márgenes más adecuados para la libertad individual y por lo tanto de la sociedad en su conjunto. El dilema puede sintetizarse en dos conceptos opuestos, a saber el orden y la libertad. En otras palabras el problema es conciliar el orden con la libertad. La relación respectiva se ha planteado en los siguientes términos: a mayor libertad menor orden, y viceversa a mayor orden menor libertad.

La cuestión del equilibrio político deseable, es hoy motivo de controversia y en el terreno de la realidad de conflictos sociales de diferente magnitud. El conflicto por tanto ocurre cotidianamente a nivel teórico. Una reflexión sobre éste último nivel nos muestra dos grandes posiciones; por una lado están los que aceptan una especie de "reproducción social", en donde las decisiones permiten un control social por parte del sistema. Otros en cambio asignan el peso o valor a las relativas autonomías del sistema, del individuo y la sociedad. Esta última posición intenta una especie de reconciliación social; en cambio la primera define las relaciones sociales, por ese motivo, irremediabilmente contradictorias y de ahí precisamente el surgimiento del conflicto social. En general, se puede afirmar que históricamente ambas interpretaciones han tenido sus periodos de vigencia.

Aunque existe una marcada tendencia por la reconciliación e incluso es el ideal prototipo de la sociedad, el conflicto social tienen un carácter latente y nunca agotado.

Lo anterior es mucho más claro en países desarrollados, en cambio en países no desarrollados plenamente, la relación entre estabilidad y conflicto social pasa por un periodo denominado transición política. En los hechos esto es un proceso variado y complejo. En relación al aspecto teórico en general, y a las decisiones en particular Lucien Sfez cita:

"Si bien las metodologías modernas -marxismo, freudismo, estructuralismo, análisis de sistemas- han acostumbrado a sus lectores a prescindir de esas nociones de poder creador y de individuo que goza de una gran libertad, los prejuicios a favor de un libre arbitrio, grandeza y miseria humana ... permanece tal cual." (20)

La interpretación de Sfez muestra claramente, una particular interpretación de la realidad social. Para el autor en referencia, la decisión ha cumplido específicas y definidas funciones, que al mismo tiempo generan una reproducción social, como también produce una estabilidad social. Para tal propósito la decisión cumple cuatro específicas funciones:

- a) La decisión tiene por función permitir que el individuo actúe como actor.
- b) Permite que el ciudadano soporte el mundo.
- c) Fragmenta los actos estatales para permitir la libertad en el orden.
- d) Para cumplir lo anterior, debe estar separada de la elaboración política.

En los cuatro casos, la decisión cumple la misma función ideológica de preservación social, de conservación de lo existente en cualquier sociedad. Aunque el último punto, parece no cumplierse, de hecho se puede afirmar que no existe una decisión sin una elaboración política. Ello quizá explique la superposición de ambos criterios y por los conflictos respectivos.

La decisión es ese orden permite que un sistema pueda desbloquear parcialmente el entramado estructural y volver, pero a otro nivel, a la relación de fuerzas precedente. De tal suerte la "decisión es el alma legendaria de los gobernantes:

"Pertenece a quienes dicen y enuncian; saber y poder están confundidos. Lo cual la acerca a la función ideológica del mito preservador del sistema social." (21)

Las tesis de Sfez hacen un señalamiento claro a las teorías que definen a la decisión como un acto lineal, racional y libre para lo cual propone los conceptos de "multirracionalidad", "multilinearidad" y "multifinalidad" del sistema; concluyendo en los siguiente:

"Si las decisiones quedan diluidas dentro del sistema social, a fin de cuentas dejan de existir pues se transforman en subsistemas en los cuales las racionalidades yuxtapuestas obran entre ellas de manera creadora." (22)

(20) SFES, LUCIEN. Crítica de la decisión. p. 16

(21) Ibid. p. 19

(22) Loc. cit.

Los conceptos de Sfez, sobre los cuáles apoya su propuesta, corresponden a la diversidad social. En los hechos habría que tener en cuenta las siguientes consideraciones a cerca de una decisión. En primer lugar cuando se toma una decisión es necesario tener en cuenta el factor humano individual y el colectivo en el cuál se realiza; en segundo lugar debe considerarse el cuadro administrativo que la lleva acabo; en tercer lugar debe considerarse el grupo social al cual se dirige y en ese sentido valorar si hay una positiva o negativa recepción. En conclusión una decisión discurre no sólo estructuralmente; en éste camino también se ve influenciada por el factor humano individual aunque sea mínimamente. Las anteriores consideraciones nos llevan a valorar afirmativamente las tesis de Sfez. De hecho es posible aceptar sus conceptos, apoyados en la diferencia y pluralidad social.

Aunque es preciso acotar que las racionalidades yuxtapuestas, en muchas ocasiones se muestran como "irrationalidades"; más sin embargo, hay que aceptar que ello, siempre será un efecto del enfrentamiento político correspondiente.

Con esto no se quiere negar la posible irracionalidad, antes bien, la existencia de ésta es propia de los tiempos modernos. Los trabajos de la "*teoría crítica*"(23) son un buen ejemplo de análisis en ésta línea. En fin aceptamos el lado positivo y demos por hecho que todas las sociedades, por lógica buscan la superación de sus contradicciones y por ende sus metas tienen como horizonte el bienestar colectivo.

Por otro lado, en la contrastación de las diferentes concepciones, notamos que las tesis de Bobbio y Sartori son complementarias y no excluyentes. Quizá la aportación mas importante se referirá a la "decisión colectiva", como aquella decisión colectivizada en donde la decisión corresponde a la colectividad. Ahora bien, el planteamiento anterior hace referencia a una decisión política; la cuál como bien se afirma, requiere de un marco jurídico en lo general y de una regla en lo particular. Obviamos aquí otros análisis para afirmar que lo normativo siempre se ha apoyado en la coacción por parte del Estado. No queriendo decir que sea bueno o malo, antes bien esto es una situación de hecho en la realidad social. Aunque para Sfez la decisión debería estar separada de la elaboración política, parece difícil una separación de ambas. En otras palabras una decisión forzosamente tiene que ser política o al menos debe tener en cuenta en su elaboración las conexiones con el poder.

(23) v. JAY, M. Imaginación dialéctica.

En relación al mecanismo normativo de Bobbio, la aproximación de Sfez se traduce como la función ideológica de la preservación social; en ese sentido la decisión se mueve en los márgenes de lo jurídico y lo discursivo. Ello con el propósito de desbloquear parcialmente las estructuras y en ese orden volver, pero a otro nivel, la relación de fuerzas precedente. Aquí notamos el eterno dilema del orden y la libertad.

Con la decisión se intenta fragmentar cada uno de los actos estatales, para permitir la libertad en un orden determinado. En cuanto a las tesis de la teoría de juegos sobre la diferencia entre suma cero y suma positiva, parece moverse también en los márgenes supuestos arriba. La conciliación del orden y la libertad serían propiamente la suma positiva en tanto que la divergencia de ambos generaría resultados de suma cero. Por lo que toca al problema de saber como y cuando deberá procederse a la colectivización de una decisión, la solución sartoriana en términos de coste-beneficio generaría la siguiente relación: los cortes internos y los riesgos externos tendrían un margen determinado por el orden y la libertad. Una decisión del poder que intente ordenar las relaciones puede lograrlo usando la fuerza; esto conduciría a la polarización social. Hecho que no ocurriría de existir un sustento basado en la legitimidad. Lo anterior también puede definirse como el agotamiento del marco operacional bajo el cual se da la interpelación discursiva. Parece ser que una solución de equilibrio entre los costes internos y los riesgos externos se encuentre teniendo en cuenta los conceptos de Sfez referidos a la multirracionalidad, la multilinealidad y la multifinalidad del sistema. Tener en cuenta éstos conceptos, requiere en primer lugar la norma jurídica en lo general establezca claramente el tipo de relaciones necesarias para el funcionamiento estructural del sistema.

De hecho lo anterior requiere también de un ejercicio político en donde los sujetos y actores tomen en cuenta la pluralidad en esos términos. Ello implicaría el acceso a una nueva racionalidad política. La cuestión es *¿Están dadas las condiciones objetivas y subjetivas para este proceso? ¿Marchamos en ese camino?* Un indicador al respecto, es valorar hasta qué punto los resultados se están traduciendo en una suma positiva. La afirmación de Sfez en el sentido de que las decisiones dejan de existir al quedar diluidas dentro del sistema social, a partir de que se transforme por las racionalidades yuxtapuestas tiene dos interpretaciones: a) Si obran entre ellas de manera creadora, la sociedad en su conjunto tiene amplios márgenes de avanzar; b) De no ocurrir lo anterior parece ser que la idefensión social en las sociedades contemporáneas estaría fincada en una irracionalidad permanente. Una lectura rápida sobre las relaciones y conflictos al respecto no es nada optimista y se circunscribe en términos de la "cosificación" de Luckacs. (24)

(24) LUCKACS, G. Historia y Conciencia de clase, p. 124

Lo que se deduce, de los análisis anteriores, es que el poder es decisión, sin importar demasiado quien emite la decisión. Esta sale con el signo del poder, más sin embargo conforme opera va perdiendo esa capacidad hasta transformarse en una condensación de diferentes intereses. Es precisamente en esos términos como se da la propuesta de Sfez a saber la multirracionalidad, la multilinealidad u la multifinalidad del sistema.

El "sobrecódigo" -tesis alternativa de Sfez al seguimiento de las decisiones- es interesante y bien podría ser motivo de otro trabajo. Ello, porque no dudamos que en el futuro inmediato el carácter de la informática y del avance tecnológico en general, suponga necesariamente la incorporación de nuevas y diferentes claves sociales. Más sin embargo hoy por hoy el problema parece reducirse a negarle a la decisión el carácter lineal, racional y libre.

IV. LA DECISIÓN EN EL NIVEL BUROCRÁTICO

En el presente apartado, partimos de la siguiente consideración: se da una decisión, sin importar si es grupal o individual y de hecho puede ser adecuada o inadecuada, relativamente, para el decisor, la burocracia y los receptores sociales. La consideración anterior se puede confrontar en las siguientes líneas hipotéticas:

Hipótesis A (HA). Existe una decisión que satisface al decisor, a la burocracia y a los receptores sociales. Tipo ideal.

Hipótesis B (HB). Existe una decisión que satisface al decisor y a los receptores sociales, pero afecta a la burocracia.

Hipótesis C (HC). Existe una decisión que satisface al decisor y a la burocracia, pero afecta a los receptores sociales.

A efecto de contrastar las hipótesis, se ubican tres niveles generales en los que ocurre la decisión:

NIVEL 1 PODER POLÍTICO. DECISIÓN GRUPAL O INDIVIDUAL.

NIVEL 2 BUROCRACIA. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

NIVEL 3 RECEPTORES SOCIALES. SOCIEDAD CIVIL.

Hecho el desglose metodológico, bien podemos establecer la siguiente afirmación hipotética: Nunca existe una plena satisfacción y logro de expectativas en los tres niveles supuestos, y de hecho se asiste a una insatisfacción más palpable para los receptores sociales.

Esta previa conclusión, surge en virtud de que la (HA), se ubica más en los parámetros de lo ideal, de lo deseable, cuestión que en realidad, sin temor a equivocarnos, no existe. Parece más cercano a la realidad (HC), dado que el decisor y la burocracia son actores más dinámicos y por lo tanto con mayor influencia en una decisión. La (HB) parece estar más cerca de lo coyuntural en razón del choque entre burocracia tradicional y tecnocracia, lo cual dista de ser permanente, como puede ocurrir en la relación (HC).

El argumento a favor de lo expuesto se basa en que el primer problema en una decisión, es precisamente su establecimiento como tal; en otras palabras, para que surja una decisión necesariamente se requiere de conciliar o concertar las diferentes posiciones entre el decisor - que puede ser el ejecutivo individualmente o el grupo en el poder o los grupos más prominentes del poder político-. El segundo problema ocurre al NIVEL 2, en donde se hallan dos elementos que interactúan en mayor o menor medida; por un lado una burocracia eficiente y racional más acorde al ideal weberiano. Este tipo de burocracia actúan en común acuerdo, por determinados objetivos, con la tecnocracia emergente. En sentido opuesto puede existir una burocracia de tipo patrimonialista que actúan en contra de la tecnocracia emergente.

En tercer lugar se puede hallar el problema de los receptores en dos aspectos: uno, donde la sociedad está organizada y politizada; y dos, la sociedad está dispersa, desorganizada y su nivel de politización es marcadamente bajo.

Si una decisión política se transmite verticalmente, de arriba hacia abajo, del NIVEL DI-BI-ROP el balance es positivo (ver cuadro 1); si en cambio la decisión fluye por el NIVEL DI-BII-RDP, el balance es negativo.

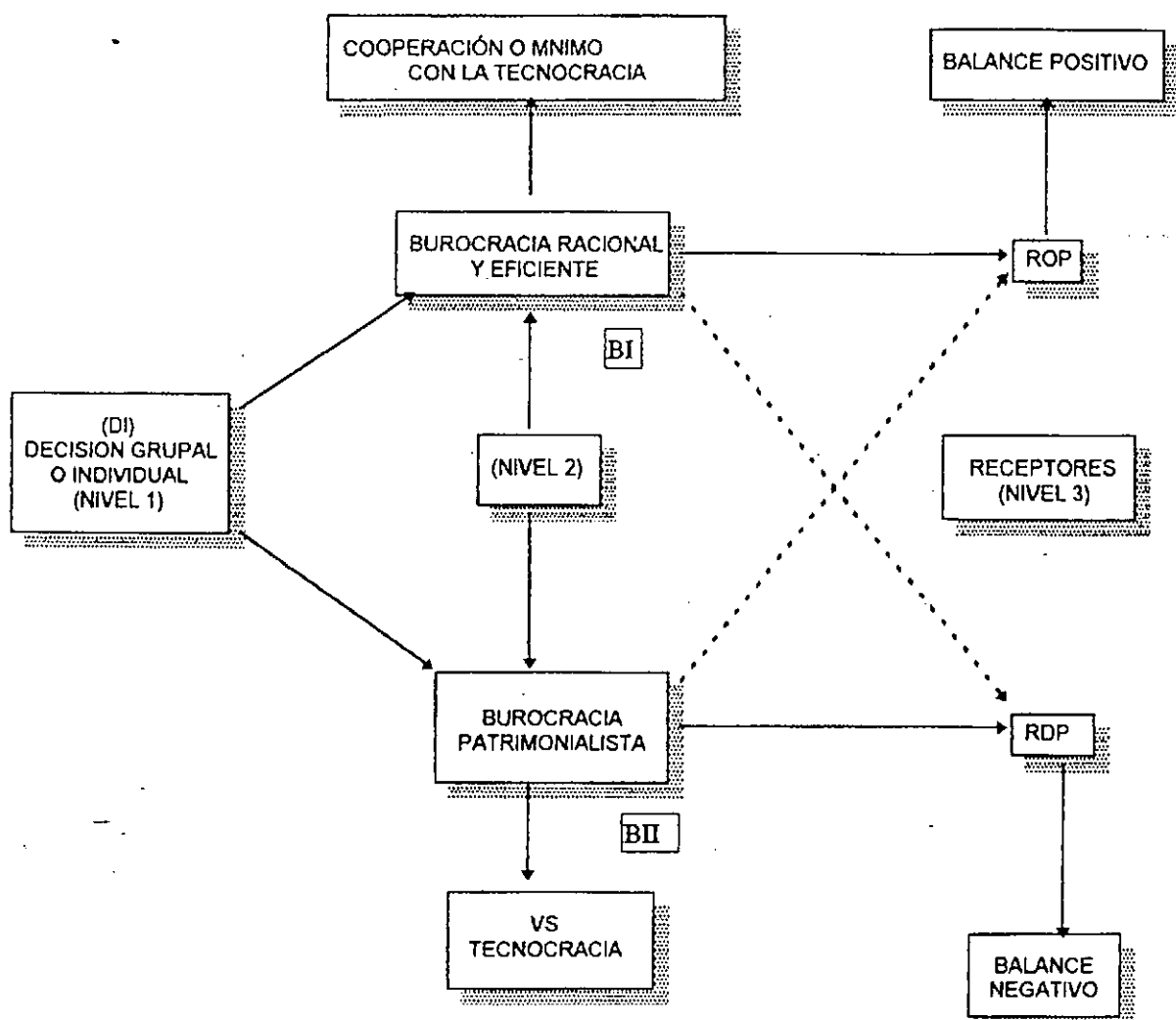
Sin embargo ocurre que la decisión fluyera de DI a BI para llegar a RPD, el problema se traduciría en una especie de desfase social. Por un lado, los intentos modernizadores chocarían con los esquemas estrechos y tradicionalistas de una sociedad proclive a la apatía en niveles importantes.

Si por otro lado la decisión fluyera por DI-BII-RDP, peso en la modificación de una decisión correspondería a la sociedad o a los grupos más representativos de ella. Si se acepta la tesis de la teoría de juegos, basada en una suma positiva, se da por hecho que los actores interactúan e influyen en sus objetivos, obteniendo determinados satisfactores pero cediendo en otros dependiendo del grado de coordinación, cohesión y competencia subyacente en cada nivel. Al respecto y específicamente sobre la burocracia Allub dice:

"La burocracia central -del Estado-, como cualquier burocracia, no opera en un vacío social, interactúa con las otras fuerzas sociales es decir, toma decisiones político-administrativas que implican la extracción y distribución de recursos económicos y la adjudicación de posiciones de poder y prestigio" (1)

(1) ALLUB, LEOPOLDO. revista Foro Internacional p.340

CUADRO 1



DI = Decisor

BI = Burocracia racional y eficiente

BII = Burocracia patrimonialista

ROP = Receptores organizados políticamente

RDP = Receptores desorganizados políticamente

En las sociedades actuales resulta claro que el comportamiento de un actor determinado, como la burocracia y otras fuerzas sociales, no puede dissociarse del contexto en el cual discurre el proceso de desarrollo. En este contexto general y en particular en sociedades en proceso de transición, el problema está en diferenciar al político como tal y al burócrata encargado de la administración.

Dejando de lado la cuestión de si el decisor -como en el caso de México- es omnimodo, con amplios márgenes de decisión, para aceptar en cambio que toda decisión requiere de consenso, concertación y por tanto de una valoración para obtener los máximos rendimientos posibles.

Es precisamente en éste sentido como se pierde los márgenes de distinción entre un "comportamiento político" y un "comportamiento administrativo":

"Durante el proceso de transición, es de suponer que los límites entre comportamientos políticos y administrativos no sean suficientemente precisos y que, consecuentemente, aún cuando puedan existir estructuras burocráticas diferenciadas que tengan como función formal instrumentar decisiones políticas, el burócrata sea en parte administrador y en parte política" (2)

Por tal motivo el grado de dependencia de la burocracia es crucial para participar las opciones del desarrollo burocrático en situaciones de conflictividad social; que generalmente ocurren en sociedades cuyo nivel de politización va en ascenso, aunque es menester reconocer que actualmente se han establecido una serie de pautas legales y normativas que intentan regir las relaciones entre burocracia y poder. La legislación respectiva tiene como propósito fundamental delimitar las funciones de la burocracia y prevenir consecuencias no deseadas en el sistema. En esa dirección se establece la *"legislación fundamental del trabajo burocrático"*, y más recientemente la *"Ley del servicio Civil de Carrera"*, cuya promulgación ha quedado entrampada. Ambas reglamentaciones en nuestro país son los primeros pasos en pro de la eficiencia y racionalidad administrativa. (3)

Las legislaciones que al respecto se han establecido en casi todas -por no decir todas- las naciones occidentales, son una clara muestra de la importancia que ha adquirido para el Estado la burocracia. Ello reafirma su influencia social. Lefort al respecto menciona:

(2) Loc. cit.

(3) TRUEBA, URBINA A. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, pp. 44 - 46

ZAPATA, F. Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano, p. 43

"La burocracia está normalmente al servicio de la clase dominante; puesto que la administración de los asuntos públicos en el marco de un régimen dado supone siempre la preservación de su estatuto; pero como ella misma no es una simple sección de esa clase, puede obrar contra algunos de sus intereses, por poco que un equilibrio de las fuerzas sociales se lo permita, y adquirir por tanto una autonomía relativa" (4)

Sobre lo anterior se podría agregar que la burocracia actúa conforme a una determinada configuración de las relaciones sociales. En otras palabras, la *"configuración de las relaciones sociales le dicta siempre los límites de su acción, de su poder"* (5)

Ello ocurre también por la necesidad de gerencia del Estado, que no es otra cosa más que la necesidad del establecimiento de mecanismos de verificación, control y seguimiento de la labor del gobierno, lo que permite una retroalimentación de información para el decisor y su equipo; permitiendo además, minimizar o evitar las desviaciones de los objetivos de las políticas públicas durante su implementación, controlando sus posibles efectos colaterales.

La interpretación de Lefort, pone de relieve el carácter contradictorio del sistema y el tipo de relaciones que puede propiciar. Las consecuencias de la decisión, por tanto son imprevisibles. En los niveles se enfrentan racionalidades diferentes cuyas consecuencias son prácticamente contingentes. Por lo demás resulta claro que una decisión política parece perderse en el entramado estructural administrativo y social sobre el que opera la burocracia. Lapassade sobre ésta cuestión cita:

"La decisión burocrática es oscura. El poder de las oficinas es un sistema mecanizado; de ahí precisamente el anónimo de la toma de decisiones; en un sistema burocrático resulta difícil saber dónde cuándo y cómo se decide. Ese es, como se sabe, uno de los rasgos esenciales del universo burocrático por Kafka" (6)

La afirmación anterior, parece reforzar la idea de que el nivel 2 puede adquirir dimensiones de variable independiente. No en términos de generar una decisión política sino en razón de dimensionarla o estrecharla según los intereses prevalecientes en su estructura.

Si se utiliza una metáfora sobre las fuerzas centrípetas y centrifugas, se diría que la decisión política es absorbida por la primera fuerza y al fugarse de ella su proceso centrifugo ha sufrido una modificación. Si aceptamos la ley de la física del cambio de la materia, aceptamos el cambio de la decisión al impacto centrípeto y más al cambio por acción centrifuga.

(4) LEFORT, C. *¿Qué es la burocracia? y otros ensayos*. p.228

(5) Loc. cit.

(6) LAPASSADE, G. *Grupos, organizaciones e instituciones. La transformación burocrática*. p. 199

en este nivel de análisis se puede hacer un balance sobre la decisión en el nivel burocrático, teniendo como referente un indicador palpable al nivel de los receptores. El nivel a que nos referimos es el de la "escasez" (7). En éste caso, queremos decir con lo anterior, insuficiencia de recursos, principalmente económicos, y por lo tanto un desarrollo económico difícil y casi siempre pospuesto. De hecho existe una carencia en el desarrollo social como el político; ello es una rémora para la modernización propuesta por el poder político. Por tal motivo parece ser que la burocracia, como la definimos, y su papel en la toma de decisiones es incluso un problema histórico-filosófico; ello, como bien dice Lapassade, en virtud de nuestra concepción:

"[En virtud de que nuestras] normas, que orientan nuestra definición se hallan determinadas por nuestra concepción de la historia" (8)

De la afirmación anterior el autor extrae tres conclusiones; a) la burocracia es una faz de sombra del progreso histórico; b) es producto de la agravación del funcionamiento social y ; c) es consecuencia casi ineluctable de las sociedades industriales y de masas

En la óptica anterior parece prevalecer el pesimismo, más sin embargo la realidad obliga a pesar en esa dirección. Es en este sentido como prevalece también el carácter filosófico de cuestionamiento a la burocracia en particular y del sistema social en general.

La escasez se ha definido de diferente forma, por diferentes disciplinas sociales. En todas es un indicador claro e inobjetable, aunque en economía tiene mayor vigencia. En política el término va asociado a otros indicadores, sin dejar en última instancia sus orígenes económicos.

La escasez también puede asociarse a la democracia en términos de lo que produce y como distribuye ese producto.

Sartori define esto como "producto y demodistribución".

La propuesta anterior brinda mayor relevancia a los efectos de la decisión del poder, que de quién tiene o ejerce el poder. La relación de producto y demodistribución es un problema isoslayable en las democracias modernas, al identificar a éstas como "macrodemocracias". Hoy sin lugar a dudas las sociedades enfrentan un problema de crecimiento no sólo cuantitativo sino también cualitativo. Por otro lado si existe una escasez en sociedades en desarrollo como en sociedades desarrolladas, ésta debe pensarse a partir de la petición permitida y en consecuencia el tipo de distribución que genera. En las naciones desarrolladas la petición y la distribución se desahogan mediante políticas racionales y eficientistas sustentadas en un marco democrático.

(7) El subrayado pertenece al autor.

(8) LAPASSADE, G., op. cit. p. 205

En las sociedades en desarrollo, la petición y la distribución chocan en primer lugar con la estructura económica y política predominante en el sistema. Una política racional y eficientista, por tal motivo es irrelevante y poco eficaz.

De hecho parecē propiciar más el conflicto, ello en virtud de que la decisión es ejercida bajo márgenes de escasa democracia; más aún existe una petición que a veces excede las posibilidades de respuesta. En otras palabras excede los marcos posibles de una distribución racional y eficiente. La racionalidad y eficacia no se cumple en razón de que existe una escasez general -económica, política y social- en amplios sectores sociales. Escasez en la estructura política caracterizada por una deficiencia administrativa, presión de grupos en el poder, políticas mal administradas. De igual forma existe una escasez en la reproducción social.

La reproducción social en las sociedades en desarrollo, sólo responde a los requerimientos del capitalismo internacional subyugando los intentos de desarrollo nacional. Quiérase o no la globalización impone sus ritmos y condiciones. Bajo tales consideraciones la escasez se vuelve el eje bajo el cual gira una decisión. Por tanto se puede concluir que la decisión en el nivel burocrático es operada en los marcos de una escasez general; situación que viene agravada por la excesiva demanda y una consecuente, escasa respuesta.

En ese sentido el papel del decisor -poder- y la burocracia, que operacionaliza una decisión, bien pueden confundirse como decisor (poder)-operador, relación uno; como decisor-operador (poder), relación dos e incluso como portadores de ambas características a saber decisor (poder) y operador (poder). Esta última relación es polarizante y proclive al conflicto.

La forma que adopte la relación dependerá como se ha afirmado, de los niveles de desarrollo alcanzados por los niveles 1, 2 y 3, supuestamente arriba. En fin resulta claro que la decisión en el nivel burocrático está sujeta a los dos niveles con los cuales interactúa. Por tal motivo nunca es satisfactoria, antes bien sigue ocupando el pedestal de idealismo político-administrativo. Ello es más palpable en nuestras sociedades de capitalismo tardío. La sociedad civil apenas inicia el sendero que busca modificar las relaciones de predominantes. Una decisión en el nivel burocrático, que no atenté contra la sociedad tendrá que forzarla ésta; para ello una alternativa es socializar el poder. Cuestión que no puede darse sin una real y verdadera democracia.

V. EFICACIA Y LEGITIMIDAD

Existen dos dimensiones que caracteriza a un sistema político y que en la actualidad cobran vigencia; estas dimensiones son la eficacia y la legitimidad. Las dos dimensiones están en estrecha relación con el poder, específicamente con la permanencia de un gobierno en el poder. Con ello se quiere referir al gobierno que ha alcanzado el poder, por medio de un proceso democrático. Este proceso proporciona las bases suficientes y el sustento social respectivo para reclamar a sus ciudadanos una obediencia dentro de su territorio.

Ahora bien, si el gobierno ha accedido al poder por un proceso cuestionado -entiendase elecciones- las posibilidades de un reclamo a la obediencia, presentan una serie de complicaciones, que generalmente tienen que ver con la legitimidad. De ahí precisamente que las dos dimensiones cobren una especial importancia; ello en virtud de que influyen en una tercera variable: la estabilidad.

Cuando se analiza un sistema político una primera aproximación puede ocuparse de su estabilidad. Si existe estabilidad bien puede reconocerse que la vinculación entre legitimidad y eficacia está generando dividendos positivos para el sistema, en cambio cuando la vinculación entre ambas variables es menor se pueden generar problemas de inestabilidad. Es obvio que esto último dependerá de otros factores particulares del sistema. Existen sistemas con mayor capacidad de respuesta a la inestabilidad. Al respecto es importante tener en cuenta otra variable que influye en la estabilidad. La variable en cuestión es la efectividad y esta referida a la capacidad para poner en práctica las decisiones. (1). En otras palabras, suponiendo que existe una legitimidad y eficacia positiva, más sin embargo, la efectividad es inadecuada, entonces la estabilidad puede ser sumamente frágil. Más claro aún, las mejores leyes no valen si no pueden hacerse cumplir. Es aquí donde adquiere relevancia la burocracia (asunto que intentará demostrarse más adelante)

Ahora bien, para abordar nuestro problema es necesario precisar el carácter de la obediencia por parte de la gente; la hipótesis principal establece que la obediencia es producto de la costumbre y el cálculo racional: *"la mayoría de la gente obedece por costumbre y un cálculo racional de las ventajas"*. (2)

(1) La propuesta de Linz, sobre algunos de los problemas de las democracias, analiza la relación entre legitimidad, eficacia y efectividad. LINZ, J. J. La quiebra de las democracias, pp. 39-49

(2) Ibid. p.37

El problema surge cuando el sistema entra en crisis; en otras palabras, en tiempos de normalidad la costumbre y el cálculo racional de las ventajas son factibles de asegurar la obediencia. En cambio si existe una crisis, en donde el ataque a la autoridad es visible o cuando las decisiones políticas afectan negativamente a la mayoría de los ciudadanos, la costumbre y la racionalidad no son suficientes.

Por tanto, la creencia en una legitimidad asegura innegablemente la capacidad de un gobierno en particular y del sistema en general para hacer posible una decisión de carácter político. Ello, porque la legitimidad propicia, inclusive el reconocimiento de la oposición:

[Un gobierno] "normalmente debería ser considerado legítimo incluso por aquellos que constituyen su oposición" (3)

La afirmación anterior es uno de los principios fundamentales de las democracias modernas. Cuando la creencia en la legitimidad empieza a ser cuestionada, generalmente ocurre a la par del inadecuado funcionamiento de la eficacia.

Si ésta no es adecuada o cumple escasamente sus propósitos las expectativas de estabilidad pueden alejarse más del horizonte democrático. Al respecto Lipset menciona:

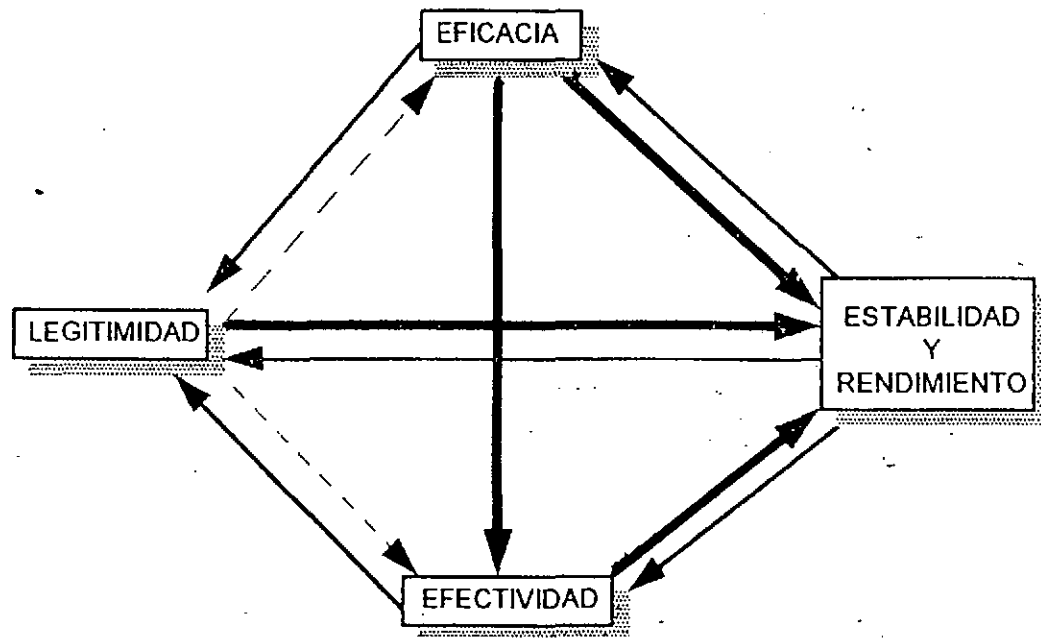
"La estabilidad de un sistema depende tanto de su eficacia como de su legitimidad" (4)

En otras palabras, la eficacia y la efectividad de un Estado o gobierno puede mantener o debilitar la legitimidad dependiendo del adecuado o inadecuado funcionamiento de aquella. Por lo tanto a lo largo del tiempo se puede fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad sin la cuál prácticamente no existe la estabilidad. (véase cuadro I)

(3) Ibid. p. 38

(4) SEYMOUR, M. LIPSET. Political Man. The Social Bases of Politics. p. 64 y ss.

CUADRO I *



RELACIONES DIRECTAS ———

RELACIONES INDIRECTAS - - -

EFFECTOS DE FEEDBACK ———

* Fuente: Lintz J.J. La quiebra de las democracias. p.37

Por tanto la estabilidad de cualquier democracia depende de no solamente de su desarrollo económico, sino también de la eficacia y la legitimidad de su sistema político. La eficacia significa el grado en que el sistema satisface las funciones básicas del gobierno, tales como las consideran la mayoría de la población y grupos poderosos y dinámicos como las fuerzas armadas y las altas finanzas. La legitimidad en cambio es reconocimiento a las instituciones:

"La legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad" (5)

(5) LIPSET, S. M. El hombre político. p. 67

(En las líneas subsiguientes el análisis se sustentará en éste texto, salvo señalamiento en contra. Versión en español.)

El grado de legitimidad de una democracia dependerá por tanto de la forma en que se ejerce el poder, a saber la capacidad para engendrar y mantener la creencia institucional. La

eficacia como bien afirma Lipset es *"fundamentalmente instrumental en tanto que la legitimidad es evaluativa"*.

Por otro lado es preciso establecer que las crisis de legitimidad son más palpables en los tiempos contemporáneos en virtud, quizá de una mayor politización social. En ese sentido el relativismo axiológico del terreno individual se manifiesta también en el plano colectivo. Esto último, no es otra cosa más que la aparición de valores diferentes que propician la organización de grupos contradictorios.

El choque de éstos grupos con los grupos tradicionales puede generar una ruptura en el sistema social; las crisis de legitimidad pueden traducirse como crisis de cambio en el control social. Las crisis de legitimidad ocurren durante una transición hacia una nueva estructura social, en primer lugar cuando el status de las principales instituciones conservadoras se hallan amenazado durante el periodo de cambio estructural; en segundo lugar, cuando los principales grupos de la sociedad no tienen acceso al sistema político en el periodo de transición, o por lo menos tan pronto como desarrollan exigencias políticas.

En general, aún cuando el sistema político es razonablemente eficaz, si en algún momento el status de los principales grupos conservadores se halla amenazado o si se niega el acceso a la política, a grupos que surgen en periodos decisivos, la legitimidad del sistema permanecerá siempre en tela de juicio. Por otro lado una caída de la eficacia, repetidamente o por un periodo largo, pondrá en peligro la estabilidad misma del sistema político.

La relación entre diferentes grados de legitimidad y eficacia en los sistemas políticos dependerá, por tanto, de la vinculación entre ambas variables. (v. cuadro II y III)

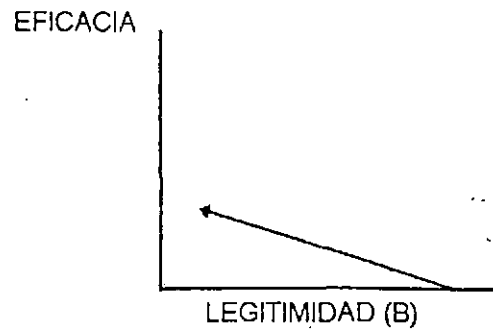
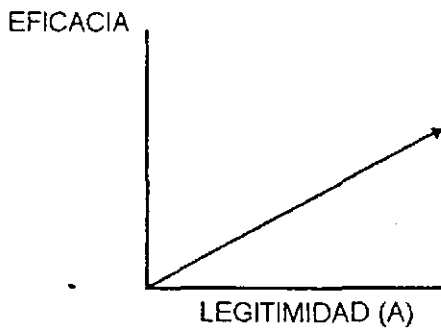
CUADRO II *

		EFICACIA	
		+	-
LEGITIMIDAD	+	A	B
	-	C	D

* Fuente: Lipset, S.M. El hombre político

Las asociaciones del casillero A, con posiciones altas en ambas escalas (legitimidad y eficacia) poseen sistemas políticos estables. En cambio los sistemas ineficiente e ilegítimos, casillero D, son por definición inestables y se derrumban, a menos que se sostenga por la fuerza.

CUADRO III *



Desde un punto de vista restringido, un sistema altamente eficaz pero ilegítimo (A), es más inestable que regímenes que son relativamente bajos en eficiencia pero altos en legitimidad (B).

De acuerdo a las consideraciones anteriores, parece que la variable independiente es la legitimidad en tanto que la eficacia, en éste caso se comporta como variable de ajuste o dependiente. El parámetro para determinar el grado de relación existente entre ambas variables, lo brinda la estabilidad de un sistema político. De no conjugarse la eficacia y la legitimidad se corre el peligro de caer en la inestabilidad social en tanto que la convergencia positiva proporciona seguridad al sistema político.

Más sin embargo la legitimidad sigue guardando un peso específico; por ende no es extraño, que los principales factores determinantes de un Estado favorable estén estrechamente relacionados con los que produce legitimidad. En el periodo actual, a la falta de legitimidad también se le ha denominado, "crisis de legitimidad"; como definen Habermas y Wolfe a la variable en cuestión; Wolfe al respecto cita:

"Las crisis de legitimidad del capitalismo tardío han colocado en una posición incómoda a los defensores del orden social existente, obligándolos a negar lo que en alguna ocasión fueron valores firmemente establecidos." (6)

La ruptura de paradigmas y la confrontación teórica respectiva se circunscribe en éste terreno; más sin embargo la cuestión no se agota teóricamente antes bien se traslada al terreno de la práctica social.

(6) WOLFE, A. Los límites de la legitimidad. p. 357

La defensa del status que no es nada nuevo, lo nuevo son los planteamientos que, por otro lado, responden a una visión sesgada del contexto social. Los argumentos en pro del orden social son tres: uno, la restricción de la actividad gubernamental; dos, el incremento de la política enajenada y tres, el desplazamiento hacia estructuras explícitamente autoritarias. En la primera cuestión, hallámos un ataque a las políticas asistencialista, un ataque más que nada al gasto social. El ataque a la actividad gubernamental se ha convertido en un ataque, no bien disimulado, a la democracia misma. En cuanto a la política enajenada, ésta se traduce en un alejamiento inducido de la política cotidiana. En los hechos es un mecanismo en contra de la sociedad para reforzar su pasividad y obstaculizar el logro de sus fines colectivos:

"El método más obvio para lograr ésta tarea, es promover la pasividad, desalentando la participación activa en la vida política y social" (7)

Así la restricción a la actividad gubernamental, se torna en ataque a la igualdad; la alineación política se vuelve como atentado a la participación ciudadana. Aunado a lo anterior se ha llegado a considerar que las sociedades modernas necesitaran cada vez más de estructuras explícitamente autoritarias. Lo que notamos es que tanto la eficiencia como la legitimidad, parecen no estar en su nivel óptimo. Habermas al respecto dice:

"Cuando fracasa el manejo de la crisis por parte del Estado, éste no alcanza a cumplir las exigencias programáticas autoimpuestas; es castigado entonces con un déficit de legitimación, de manera que el campo de acción se restringe justamente cuando debería ser ampliado enérgicamente" (8)

La cuestión de la eficacia administrativa adquiere relevancia y enfrenta un problema que no surgía o propiamente correspondía a la esfera de autolegitimación. Todo en virtud del desarrollo del capitalismo tardío, que experimenta penuria de legitimación. Por tanto una crisis de legitimación se produce cuando:

"Las demandas de recompensas conforme al sistema aumentan con mayor rapidez que la masa disponible de valores, o cuando surgen expectativas que no se pueden satisfacer con recompensas conforme al sistema" (9)

(7) Ibid. p. 362

(8) HABERMAS J. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. p. 89

(9) Ibid. p. 94

Implicitamente al hablar de la eficacia administrativa se alude a la racionalidad. La racionalidad en cuestión enfrenta problemas en virtud de una demanda excesiva y poca capacidad de respuesta. Por tanto el déficit de legitimidad se convierte también en déficit de racionalidad traducida en la toma de decisiones, impuesta con autoridad por la administración pública:

"Se produce un déficit de racionalidad cuando el aparato de Estado, en determinadas condiciones, no puede aportar al sistema económico suficientes rendimientos positivos de autogobierno; se produce en cambio, un déficit de legitimidad cuando no pueden producirse o conservarse en la medida requerida, estructuras normativas pertinentes para la legitimación, con medios administrativos" (10)

En otras palabras, el déficit de legitimidad del Estado depende también de la racionalidad administrativa, de la eficiencia racional. Cuando no ocurre esto último, estamos ante un déficit de racionalidad. Lo importante es ver de que forma ésta racionalidad y este déficit se relaciona con la estructura burocrática. Si se asiste a una deficiencia racionalizada de la administración pública, se corre el riesgo de fortalecer una burocracia donde domine los intereses gremialistas, como de hecho se dan casos o se han dado en países no desarrollados:

"El déficit de legitimidad produce, a la par, un fortalecimiento de la burocracia y un rechazo a las formas de las prácticas jurídicas tendientes al rescate del control político de la administración." (11)

Esto ha provocado una distorsión grave en el proceso de racionalización administrativa; ello no ha permitido la instauración de una burocracia auténtica. En los hechos ésta situación ha propiciado que amplios e importantes sectores de la administración se hallan convertido en instrumento de intereses particulares y de grupo.

Aunque parece existir una relación meramente contingente entre legitimidad y eficacia, en realidad es un proceso en donde se combinan las líneas de decisión de ambas variables. De ello se desprende que existan políticas definidas a corto, mediano y largo plazo, las cuales se modifican al interactuar con factores de índole contingente. De hecho se puede hablar de instituciones, procesos y mecanismos expuestos en cada variable. Es en ese sentido como el sistema político finca su funcionamiento. Un funcionamiento no ajeno de objetivos hegemónicos.

(10) GABALDON LUIS G. et al. Legitimidad y Sociedad, p. 36

Cf. Habermas op. cit. p.29

(11) GABALDON. loc. cit.

Por otro lado es importante recordar, que en este proceso -de legitimación- interviene también la ideología y sus instituciones correspondientes; actuando a partir de un proceso de interpelación discursiva en donde el objetivo se convierte en sujeto. (12)

Por último, en éste apartado, hemos reservado el análisis de Offe dado que proporciona líneas específicas de equilibrio entre legitimidad y eficacia. Por principio de cuentas el autor referido denomina la eficacia como "eficiencia" y el equilibrio armónico se logra conforme a estas condiciones: a) la aceptación de reglas legitimadoras de los regímenes democráticos y constitucionales es reforzada por los resultados materiales de medidas y políticas gubernamentales; b) si esas medidas y políticas son eficientes, a la hora de suministrar, restaurar y mantener con éxito relaciones mercantilizadas para todos los ciudadanos y para la totalidad de sus necesidades.

La primera línea se ha analizado anteriormente y corresponde a la relación directa entre legitimidad y eficacia. Lo interesante de la segunda línea, es que la eficacia debe surgir y corresponder al Estado capitalista. Si el Estado no es eficiente nunca logrará políticas racionales y eficientes.

Para lograr un equilibrio adecuado entre legitimidad y eficacia, Offe propone tres posibles hipótesis empíricas. La primera se refiere al trabajo y al capital, al "*problema de asegurar la forma mercantilizada*".(13)

En virtud del desarrollo capitalista, caracterizado principalmente por la constante introducción de tecnología para ahorrar mano de obra, el problema no es fácil. En ésta situación el Estado se ve imposibilitado, por los costos de inversión, a realizar nuevas inversiones que beneficien al sector monopolista y en ese sentido mantener una tasa de crecimiento. Estos problemas estructurales producen una situación caracterizada por la existencia de una permanente y grande "población excedente" laboral y por propietarios de capital incapaces de encontrar oportunidades rentables de inversión. En segundo lugar, el problema estriba cuando se trata de cambiar "el valor a una forma mercantilizada en conceptos como salud, educación" en donde la referencia dual se convierte de una incoherente bondad en creación política:

"El conflicto cada vez más visible entre promesa y experiencia, forma y contenido de las políticas estatales, puede llevar a una creciente dificultad a la hora de lograr aceptación para las reglas legitimadoras sobre las cuales se basa el poder político". (14)

(12) v. supra. p 8

(13) El concepto de mercantilismo, utilizado por Offe, se fundamenta en términos de las tesis marxistas que definen a la mercancía como condición sine qua non del capitalismo. (Comentario del autor)

(14) OFFEC. Contradicciones en el Estado de Bienestar. p. 133

En tercer lugar, los términos de aceptación de las reglas legitimadoras del poder político sufren un cambio estructural impulsado por consecuencias de algunos servicios estatales. Valga para lo anterior la expansión educativa, ésta ejerce efectos sobre la conciencia moral -Offe-popular, lo que tiende a hacer que las personas se muestren renuentes a aceptar las reglas de la democracia liberal y el gobierno representativo.

En conclusión podemos decir que la eficacia y la legitimidad son conceptos que en el capitalismo contemporáneo adquieren una relevancia que trasciende el plano de la teoría para ubicarse con plena vigencia en el plano de nuestra realidad social.

Finalmente se puede afirmar que la existencia de déficit en legitimidad y déficit en racionalidad generan con mayor probabilidad un déficit de estabilidad. En las sociedades en desarrollo existen más déficit que ganancias. Existe más escasez que ganancia.

VI. BUROCRACIA Y TECNOCRACIA

En el presente trabajo se ha analizado, en mayor medida, el concepto de burocracia y sus funciones correspondientes; más sin embargo, es importante agregar al análisis la cuestión de la tecnocracia, como concepto, y las funciones que realiza e las sociedades contemporáneas. Por principio de cuentas es necesario dejar asentado que la tecnocracia es un concepto relativamente nuevo y propio del léxico moderno en las sociedades contemporáneas. Por lo tanto la tecnocracia es un concepto producto de la civilización tecnológica y alude a una estructura o realidad histórica, surgida por los mecanismos que la originan y sobre los cuales opera. En realidad es una forma de gobierno cuyas teorías propugnan que la dirección política y económica del Estado sea función de especialistas, con el objetivo de maximizar la gestión.

En otras palabras, la tecnocracia encuentra sus raíces en el desarrollo tecnológico moderno y en ese sentido, el proceso teocrático, brinda la posibilidad de beneficiar intereses económicos y políticos bien definidos.

En las sociedades actuales es claro e inobjetable que el potencial de una determinada nación, puede medirse a partir del acceso al conocimiento técnico-científico. Así la tecnología se establece como una de las condiciones del poder y es de hecho fuente de potencial económico y militar.

De ahí precisamente que las sociedades contemporáneas, en su mayoría, den a la "razón técnica" un status de "razón política" que por extensión se vuelve la razón en general.

Por tanto se puede considerar a la tecnocracia como:

"Un sistema de dirección y de gestión política sustentada y total o parcialmente sobre supuestos técnicos o sobre representaciones generales derivadas de una concepción técnica de las cosas" (1)

Las representaciones generales que pone en práctica la tecnocracia no sólo están fundamentadas por su concepción técnica, también hacen de una respectiva racionalidad cuyo corpus se nutre de la modernidad.

(1) GARCÍA P. M. Burocracia y Tecnocracia. p. 33

Para García Pelayo, el componente burocrático de las sociedades modernas parece entrar en concurrencia con el fenómeno, relativamente nuevo, de la tecnocracia; ambos de hecho se constituyen por referencia a una racionalidad reducida a los términos de un "logos jurídico fundamentalmente legal", aunque también puede incluir normas consuetudinarias creadas por la burocracia misma. Más claramente, la tecnocracia nace y se reproduce en la estructura burocrática previamente establecida. Más sin embargo, conforme se afianza estructuralmente va creando su propio referente jurídico desechando al mismo tiempo normas burocráticas consuetudinarias.

El problema que surge, de ésta convergencia entre burocracia y tecnocracia, es que la estructura burocrática tradicional puede bloquear el desarrollo técnico-económico, dado que tal desarrollo amenaza con romper el sistema de creencias, de poderes y jerarquías sociales establecido. De hecho aquí puede hallarse un indicador del problema de las decisiones; en éste aparente encuentro de las dos estructuras, una decisión bien puede diluirse. Aquí la hipótesis, en el caso de México, es que no existe una preeminencia de la tecnocracia, antes bien el problema es dicotómico y por lo tanto más complejo en razón del choque entre burocracia tradicional y la emergente tecnocracia. En otras palabras, una decisión política fluye a forziori a través de ésta relación dual que bien podría ser patrimonialismo y modernización.

La prevalencia de una u otra posición, está determinada por factores internos y externos. Los primeros corresponden a su nivel de organización en tanto que los segundos aluden al contexto social y son de carácter circunstancial y contingente. Esta situación, en determinado momento puede propiciar una deriva en la gestión y administración pública, con negativas consecuencias para la sociedad. En los hechos la confrontación sólo ocurre a nivel de los procesos y mecanismos operados por la burocracia y la tecnocracia. En ésta confrontación, en un primer momento, el especialista técnico sólo se limita a utilizar su conocimiento más sin embargo, conforme se hace indispensable su papel es más decisor.

En otras palabras, el técnico no aconseja al político, sino que se limita a proporcionar los datos para su decisión y aplicar sus conocimientos especializados a la ejecución de las estrategias o políticas decididas y al control de la sociedad. En realidad la decisión se subordina a una "legalidad cosificada":

"El político en el Estado-técnico sólo puede tener una actividad ficticia de decisión, pues en la medida en que la política se mueve dentro de una complicada legalidad cosificada, la solución de las cuestiones políticas cae fuera del político, quien queda reducido a un mero órgano de ejecución". (2)

{2} Ibid., p.67

En el capítulo anterior se analizó el carácter de una decisión individual dando por hecho que ésta casi siempre se subordina a la estructura jurídica; más sin embargo en situaciones de deriva administrativa puede adquirir mayor fuerza.

Por otro lado parece que la confrontación entre burocracia y tecnocracia y ante el aparente dominio de ésta, se produce un nuevo tipo de legitimidad, a saber la típica legitimidad de la época tecnológica, una legitimidad de especie racional, sin duda, y más concretamente de especie racional funcional, pero en cuyo nombre se pueden justificar fenómenos parciales o globales ilegítimos desde otros principios de legitimidad:

[Por lo tanto] "es legítimo lo que es eficaz, y es eficaz lo que promueve y asegura el desarrollo técnico-económico en unas condiciones ambientales y en una coyuntura dada" (3)

Una legitimidad de éste tipo enfrenta en la actualidad un grave problema que tiene que ver con la moral humanista que critica un desarrollo que atenta contra el medio ambiente e incluso su impacto no respeta fronteras sociales. De ahí la coyuntura dada y las posibilidades del manejo político. Los experimentos neoliberales en economía y los problemas ecológicos mundiales se enmarcan en ésta situación. Como se ve, el problema no se resuelve con la obtención de determinados satisfactores de índole económico-tecnológico sino que va más allá para transformarse en un problema global de la decisión en las democracias modernas. Ello en virtud de que parece afirmarse la dialéctica y la legalidad tecnológicas sobre los campos de la decisión y gestión política. Así la informática y la cibernética más pronto que tarde empiezan a establecer su dominio.

Tales circunstancias la indefensión social es el signo de nuestros tiempos. Más aun cuando la administración que apela en mayor medida, a principios racionales deviene en conductas irracionales; situación que bien puede aplicarse a la racionalidad tecnocrática en su forma más pura. La gravedad de ésta afirmación es que en la sociedad también se reproduce actitudes con características no racionales. Aunque es preciso anotar que lo no racional no siempre es irracional en su sentido fuerte, más bien la diferencia es de grado.

Lo irracional, más bien corresponde a la estructura y a los mecanismos conscientes o inconscientes que genera el sistema político principalmente. Lo no racional social, es más que nada la reproducción socializada y subjetiva de formas de control subordinadas y delimitadas por el sistema social.

(3) GARCÍA PELAYO. op. cit. p. 52

P. M. Blau, sobre lo anterior afirma lo siguiente:

"Administrar una organización con un criterio puramente técnico de racionalidad resulta irracional, ya que se ignora los aspectos no racionales de la conducta social" (4)

Los esfuerzos de racionalidad tecnocrática chocan no sólo con la burocracia sino también con los factores contingentes no racionales y racionales de la sociedad.

En éste nivel, la afirmación supuesta puede reforzarse con las tesis de Daniel Bell, cuando señala que el sistema capitalista necesita la expansión continua del principio de racionalidad para resolver los problemas de organización y eficacia que el funcionamiento de la economía exige.

En tanto que, la cultura del capitalismo acentúa cada vez más valores de signo opuesto, tales como el sentimiento, la gratificación personal y el hedonismo. Estos valores de signo opuesto son algunas de las actitudes no racionales que Bell define en términos de contradicciones culturales del capitalismo:

"Las contradicciones del capitalismo se relacionan con la disyunción entre, el tipo de organización y las normas que exige el ámbito económico y las normas de autorrealización que son ahora esenciales en la cultura." (5)

Con lo anterior se quiere afirmar que las contradicciones culturales del capitalismo, surge en virtud del enfrentamiento que los dos tipos de administración y gestión que aquél tiene o intenta tener en la práctica: la burocracia o la tecnocracia

En ese sentido, es obvio que se produzca un choque con los referentes culturales de una sociedad; ya que ésta intenta con esas bases lograr sus principales satisfactores.

El grado de respuesta del aparato y la satisfacción de los receptores agudiza o disminuye el conflicto social. El conflicto social se mueve en los niveles de legitimidad y legalidad establecidos en determinada sociedad. Así el problema se traduce en un conflicto entre dos posiciones en la estructura administrativa: por un lado legalidad jurídica estatal sustentada por la burocracia; por otro, una legalidad técnica o tecnológica sustentada por la tecnocracia. En el enfrentamiento de éstas dos legalidades es como se nota el debilitamiento de la autoridad y por tanto de la legitimidad. Ello en virtud de que la decisión y gestiones públicas fluye en estos dos polos antes de llegar a los grupos receptores de la sociedad. En tales circunstancias la decisión

(4) BLAU P. M. La burocracia en la sociedad moderna. p. 57

(5) BELL D. Las contradicciones culturales del capitalismo. pp. 27 - 28

ha sufrido diferentes transformaciones; la primera sería una dilación; la segunda, sería el predominio de un enfoque o la combinación de ambos; la tercer, de lo anterior, prácticamente el decisor se vuelve un actor marginal. Las consecuencias de este proceso será una permanente conflictividad en razón de la ineficiencia e insuficiente respuesta de las demandas sociales.

En otro orden de ideas, con el advenimiento de la modernidad se asiste a la confrontación de ideas, de enfoques la mayoría de las veces disímolos. En general existe una franca oposición de modelos que en una concepción epistemológica sería propiamente la confrontación de paradigmas.

En el caso de la función estatal, la modernización se deja sentir en términos de una racionalidad por sobre todas las cosas; el Estado racionaliza sus funciones e incorpora nuevas formas de administración en donde se apela principalmente al conocimiento científico. Con éstas circunstancias ante el surgimiento de la tecnocracia, la burocracia tiene que adoptar nuevas pautas en el ejercicio de la administración pública. La primera consideración que hay que tener en cuenta, es que todo sujeto social ante el cambio presenta opciones: por un lado, puede existir una tendencia favorable al cambio; en sentido opuesto, puede existir una tendencia enraizada, no proclive al cambio, en el caso de la burocracia una administración tradicionalista.

La primera tendencia permite más rápidamente un predominio de la tecnocracia bajo la aureola modernizadora; la segunda tendencia genera una pugna entre la burocracia tradicional y la emergente tecnocracia.

A pesar de ésta pugna, gradualmente la tecnocracia va imponiendo condiciones y se afianza en la estructura del poder. En los hechos los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político en la fijación de políticas y a los burócratas tradicionales en operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma.(6)

Más sin embargo, el problema no se reduce a lo anterior antes bien en dicha confrontación subyace un encuentro entre tradicionalismo y modernidad. Una interpretación de lo anterior, podría hacerse en términos de una "sociedad administrada"; en donde la sociedad administrada es la negación emergente de la sociedad industrial. En otras palabras, la modernización como industrialización genera una producción hasta los límites físicos y humanos, en donde se requiere de técnicas distributivas del producto del trabajo y de la configuración de un nuevo ordenamiento social:

(6) v. supra Capítulo IV

[En donde] "las medidas se entiendan y aceptan como manifestaciones del progreso y no debidas sólo a las conveniencias derivadas de la operatividad de los intereses, cuya existencia depende del mantenimiento de la regularidad funcional" (7)

Como se puede observar nuevamente surge la cuestión de la democracia y su relación con los supuestos modernos.

En líneas precedentes se planteó el problema de la democracia -que en última instancia es la razón de nuestra investigación-, como un problema de distribución. Por tanto es entendible que la modernización simplificó algunas relaciones sociales a la par que generó otras contradicciones. Por lo que se refiere a la función administrativa del Estado; pareciera que en el conflicto burocracia-tecnocracia, se encuentra no sólo la cuestión distributiva sino en general en el ejercicio político de la administración pública. Es precisamente aquí donde se halla la confrontación política a saber la democracia y su concepción respectiva.

La burocracia tradicional apela a su experiencia como modelo en la administración; lo que refuerza con una "sui generis" actitud política de subordinación al poder vía cooperativismo sindical y la obtención con ello de canonjías políticas. En tanto que la tecnocracia apela a su saber técnico, a su "know how" como prototipo de las sociedades modernas; tesis que refuerza al pregonar una política moderna.

La cuestión para ésta, se reduce como en el viejo positivismo a poca política y mucha administración. La burocracia y la tecnocracia, se regirán siempre bajo el supuesto primero de control administrativo sobre la política. En tales circunstancias lo político y administrativo se vuelve ambiguo, apelando muchas veces a las salidas discrecionales.

Aunado a lo anterior, el problema de la distribución no se presenta sólo, viene acompañado de una insuficiente democracia a nivel de las decisiones y en general en la sociedad restringida a mínima participación política. En la balanza están las dos expresiones fundamentales, la situación es analizar el tipo de mecanismo que operan u como impactan a la sociedad. Se ha mencionado la complejidad del problema en virtud de las múltiples relaciones sociales que origina. De hecho existen sobradas razones para pensar un modelo de análisis general. Por ejemplo es preciso y necesario ver el impacto social de ésta confrontación, en un aspecto esencial de la sociedad a saber la libertad. Al respecto existen diferentes actitudes que se manifiestan frente al proceso de producción técnica-científico como paradigma predominante, como una política elitista e insensible socialmente.

(7) DEL PALACIO D. A. Estado, ciencia y administración, pp. 56 -57

Las interpretaciones son una postura, que puede traducirse también como una posición ética-social ante la ciencia en general:

"En la actualidad el predominio de la ciencia y de la técnica ha llegado a ser tal que invoca la eliminación de todos los controles que no sean de naturaleza técnico-científica, y particularmente del control político que es propio de la democracia." (8)

En ésta interpretación Cerroni, implícitamente, identifica en el predominio de la ciencia a la tecnocracia. Más claramente la burocracia tradicional, es identificada cuantitativa y cualitativa como un elemento de naturaleza no moderna, no técnico-científica y por tanto como expresión política que debe reducirse a su mínima participación, de ser posible eliminarse. Ahora bien, sería pertinente preguntar que papel juega la democracia en éste conflicto.

Si aceptamos la aseveración de Cerroni, debe darse por hecho que la tecnocracia está pensada en una democracia diferente, en una democracia sustentada y supeditada al ethos técnico-científico.

En referencia al control político, quizá sólo implique la sujeción por parte de la tecnocracia. Dicho en otras palabras, la función política del Estado se reduciría a un especie de mal necesario, que sería compensado en la sociedad mediante una distribución de satisfactores bajo la directriz técnico-científica. Esta especie de compensación social bloquearía al mismo tiempo las manifestaciones de descontento a nivel de los receptores. De hecho no se daría reclamos o manifestaciones en contra dado que la distribución técnico científica establecería plenamente las pautas en tiempo, organización y satisfacción. Hasta aquí la interpretación teórica de la tecnocracia parece no tener problemas, más sin embargo la teoría es una y otra la realidad; valga lo mismo para la burocracia tradicional.

No obstante los indicadores actuales nos señalan un predominio tecnocrático en la estructura del poder. Esta cuestión podría resumirse de la siguiente manera; existe un predominio de la tecnocracia más no una eliminación de la burocracia tradicional; en segundo término, al existir un predominio de la tecnocracia, su influencia o impacto social dependerá de los mecanismos que puede operar en la esfera pública; por último, la burocracia tradicional, aunque paulatinamente se ve desplazada, aún tiene en la sociedad.

Ante lo anterior, desgraciadamente, la sociedad se encuentra sin alternativas en tanto no proponga un nuevo modelo de relaciones sociales. En los hechos, en la pugna supuesta la

(8) CERRONI, U. Técnica y libertad, p. 27

sociedad se encuentra en un estado de indefensión, a pesar de que en las sociedades modernas existe mayor posibilidad de interrelación en todos los ámbitos de la vida. Pero resulta paradójico que a mayor interrelación exista menor consolidación de convivencias individuales, base de las asociaciones colectivas y por tanto de los sujetos sociales.

Retomando la cuestión de la distribución, notamos que tanto la burocracia como la tecnocracia han sido incapaces de racionalizar la asignación de recursos. Los problemas de corrupción son el indicador más claro sobre ello; ahora bien en el supuesto de que se aceptara reducir la problemática social moderna a una mera problemática técnico-científica, habría que deducir que el problema central de nuestra época consiste en una pura cuestión de incremento cuantitativo de la riqueza, como el que puede hacer posible la especialización en la producción. Nuestra realidad cotidiana demuestra que el aumento de la riqueza y del bienestar económico global no se ha traducido en bienestar humano más equitativo:

"No se da bienestar económico para todos, ni satisfacción de las aspiraciones del hombre." (9)

En conclusión, el surgimiento de una tecnocracia en oposición a la burocracia tradicional, en países de capitalismo tardío, no significa necesariamente eficiencia y racionalidad. El proyecto económico e inclusive político que enarbola la tecnocracia nace híbrido en virtud de posponer las demandas sociales. Los proyectos neoliberales en América Latina son un claro ejemplo de la supeditación social a un proyecto que ha ensanchado las diferencias sociales. Más aún, para revertir la influencia negativa de los supuestos tecnocráticos es preciso impulsar y establecer un nuevo tipo de relaciones sociales cuyo sustento esté fincado en la democracia.

(9) Ibid. p. 45

VII. LA BUROCRACIA EN MÉXICO. UN ANÁLISIS COMPARATIVO. EL MODELO ACTUAL: ¿MODERNIZACIÓN RACIONAL IGUAL A EFICIENCIA?

EL ANTECEDENTE HISTÓRICO

Para el estudio de la burocracia en México es necesario establecer un referente histórico, que nos permita ubicar el fenómeno en el plano contextual. Para avanzar en ésta línea, hemos decidido partir de un hecho inobjetable y referente obligado en todas las investigaciones sociales que abordan la historia reciente de México. El hecho en referencia es la Revolución Mexicana de 1910. Aunque parece un tema recurrente -dado que éste hecho ha propiciado múltiples y variadas interpretaciones-, algunos fenómenos con plena vigencia social difícilmente podrían ser entendidos sin considerar el movimiento revolucionario de inicios del siglo.

La burocracia en su expresión social, como hecho empírico, como expresión concreta en la estructura del Estado y su correspondiente influencia en la sociedad, cae en la categoría de fenómeno difícil de interpretarse sin considerar el referente mencionado. Este no es abordado desde 1910 sino más propiamente en 1917. En ésta fecha se establece la normatividad institucional. Es precisamente en el Constituyente de Querétaro en 1917 donde se establece el marco jurídico legal, sobre el cual girarán las posteriores relaciones sociales entre el Estado y la sociedad. A partir de éste periodo, las demandas enarboladas por el movimiento revolucionario adquieren el status jurídico. Con ello adquiere un reconocimiento institucional, de derecho constitucional.

Esa situación en el corto plazo se traducirá en una crítica al Estado, por el no cumplimiento de las demandas sociales con status institucional. Cuando ocurre lo anterior, son notorias las primeras fisuras del sistema político mexicano. De hecho empiezan a notarse las leves grietas de un proyecto que nació esperanzador y con un fuerte sustento social. El ataque parcial o pospuesto de los grandes problemas nacionales, deja sentir su efecto en el proyecto institucionalizado en 1917. Al concluir el periodo cardenista la gran pregunta que surge, es si realmente fue una revolución triunfante o al menos con un saldo positivo para la mayoría de los grupos populares que en ella intervinieron. La respuesta a dicha pregunta no es sencilla. la historiografía al respecto es variada. Baste citar el texto de Gilly, La Revolución interrumpida (1).

(1) GILLY, ADOLFO. La Revolución interrumpida. p. VIII - IX

en donde la tesis principal se refiere a un proceso inconcluso y de ahí precisamente las contradicciones actuales.

Por otro lado, es innegable que con la asunción al poder de la nueva clase política producto de la revolución, se inaugura un nuevo periodo cuyos efectos aún en la actualidad son palpables. En cuanto al Estado, específicamente se puede decir que complejiza sus funciones; lo que hizo necesario, en mayor medida, de una burocracia. La hipótesis de Juan Felipe Leal es que, al concluir la *"Revolución Mexicana accede al poder una burocracia"*. (2)

La cuestión a discutir aquí, es si realmente la burocracia asume el poder o si únicamente es producto del desarrollo del Estado y del desarrollo del capitalismo alcanzado por México hasta ese momento. Si nos atenemos a las tesis marxistas clásicas, tenemos que la burguesía es en realidad la que asume el poder y lo ejerce mediante un aparato administrativo, a saber la burocracia. En ese orden el Estado y la burocracia correspondiente surgen como un *"instrumento de dominio de una clase sobre otra"* (3) verbigracia de la burguesía sobre el proletariado. Parece más aceptable la propuesta referida a que la burguesía pierde la facultad de dirigir al país, aunado al incipiente desarrollo de la clase obrera:

"La burguesía pierde la facultad de dirigir a la nación en un momento en el que la clase obrera no ha adquirido aún la capacidad para remplazarla" (4)

La situación anterior obliga a impulsar y transformar paulatinamente a la burocracia. Con ello se desecha totalmente la tesis referida a la toma del poder por parte de la burocracia. Como se mencionó arriba, el Estado va complejizando sus funciones; lo que sería en otras palabras, la asunción de funciones administrativas por parte de la burocracia debido a la exigencia del poder. Después de un periodo marcado por la inestabilidad; con Cárdenas se consolida el Estado y la burocracia. En tales circunstancias el problema se traduciría ahora en conservar la hegemonía recién obtenida. El papel y la responsabilidad respectiva recaerá en el naciente partido de Estado. Durante el periodo cardenista las funciones del Estado vienen acompañadas por la implantación de una nueva estructura que incluso refuerza el corporativismo y la burocracia partidista que emerge 1928.

(2) LEAL, J. FELIPE. México: estado, burocracia y sindicatos. p. 35

(3) El concepto de clase actualmente, tiene poca vigencia. El dinamismo social en la modernidad, obliga a pensar más en sujetos y actores. cf. LENIN. El Estado y la revolución. p. 21

GIDDENS, A. la estructura de clases en las sociedades avanzadas. p. 318

(4) LEAL. loc. cit.

De hecho con Cárdenas la estructura del poder se complejiza y busca su eficacia -la eficacia tiene que ver con una política social impulsada através de un plan sexenal, cuya esencia era en realidad parte de un proyecto que buscaba rescatar las promesa incumplidas de la revolución- mediante la organización de amplios sectores sociales populares:

"Durante el gobierno [de Cárdenas] ocurre la formación de una estructura de poder altamente compleja y eficaz, en la cuál se organizan campesinos, obreros, empleados, funcionarios y militares" (5)

La referencia anterior reafirma la importancia asignada al Partido Nacional Revolucionario (PNR) y su readecuación posterior en Partido de la Revolución Mexicana (PRM). El surgimiento y constitución del partido de Estado, en el terreno estrictamente político, viene acompañado también de cambios en terreno económico, como el desarrollo del capital industrial. La relación anterior durante este periodo, muestra el inicio de una preeminencia del capital industrial sobre el agrario:

"Es entonces cuando el capital industrial comienza a lograr preeminencia sobre el agrario"(6)

Por tanto la burocracia naciente también es consecuencia y producto de esa relación; en otras palabras, la burocracia surge como una necesidad; una necesidad no solo en términos económicos sino también en términos políticos. El surgimiento de una burocracia racional típica de países capitalistas desarrollados, en países subdesarrollados muestra una ambigüedad en menor grado. La combinación de lo político y lo económico, puede verificarse empíricamente con el funcionamiento del PNR en un primer momento, del PRM y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) posteriormente. El corporativismo sindical, por parte de la organización partidista en turno, así como la afiliación colectiva son indicadores incuestionables. Aquí bien se puede hablar de una burocracia partidista susceptible de ser enfrentada con la oposición; más aún los recursos para el partido de Estado se asignan mediante la coacción, en su sentido más estricto:

"Los recursos se dan mediante decreto lo que permite crear un aparato burocrático susceptible de oponerse a otras instancias organizativas de oposición" (7)

(5) IANNI, O. El estado capitalista en la época de Cárdenas. p. 39

(6) Ibid. p. 138

(7) CORDOVA, A. La formación del poder político en México. p. 39

Este proceso forjará una burocracia partidista "sui generis", identificada por algunos autores como "*burguesía burocrática*" (8)

En realidad la burocracia puede actuar como la burguesía, pero nunca ser ella en virtud de que el capital siempre será interés privado. Retomando nuestro tema se puede afirmar, que con Cárdenas se consolida la institucionalización social, traducida como la cooptación de diversas organizaciones sociales. De hecho se avanza en esa dirección en un proceso amplio de corporativización de la sociedad:

"La institucionalización de los grupos sociales y sus conflictos es un fenómeno en la sociedad industrial avanzada [ver] un proceso de corporativización de la sociedad que se hace cada vez más intenso: en la sociedad avanzada tiene un origen económico, con la constitución de los monopolios en cambio la corporativización del país responde a intereses políticos." (9)

Como se ha dejado entrever, la burocracia y en general la burocratización surge en nuestro país más por la acción política que por necesidades de una sociedad industrial avanzada; el desarrollo del país estaba lejos de esto último. La base moderna del Estado mexicano se origina bajo ésta relación. Como se ha mencionado, resulta prácticamente imposible entender un hecho político sin contextualizarlo y en ese sentido determinar su relación con otras variables. De éstas, la que más influye es la económica. Sin profundizar se puede afirmar que política y economía son dos variables inseparables. En éste sentido hay que entender el desarrollo económico del país y sus implicaciones políticas o las formas propias que adquiere en sí la política. Estos procesos económico-políticos de contexto son identificados en orden ascendente como: el proceso substitutivo de importaciones, desarrollo estabilizador, desarrollo compartido hasta llegar al modelo actual: el neoliberalismo económico. (10)

La primera observación que se puede hacer, es que el avance del país y la implantación de determinados modelos intentan ser coherentes con la ideología de la modernidad.

Dicho de otra manera, los modelos implantados en el plano económico no son otra cosa más que intentos supeditados a una filosofía racional eficientista del capital. La eficiencia debe

(8) *Ibid.* p. 41

(9) *Ibid.* p. 47

(10) GONZÁLEZ CASANOVA A. P./FLORESCANO. E. *México, hoy*. p. 36 y ss.
CORDERA CAMPOS, R. et al. *México: el reclamo democrático*. p. 138 y ss.

entenderse no sólo en el ámbito económico antes bien puede asegurarse que va más allá e incluso es un intento de práctica política cuyas bases descansan en el modelo respectivo, el cuál actúa como contenedor social.

La cuestión -vélgase la comparación- es que en ocasiones el contenedor amortigua levemente los choques políticos.

Ésta bien pudiera ser una señal de desequilibrio estructural. Esta cuestión es abordada en éste capítulo bajo la siguiente consideración hipotética: el modelo actual es producto de un intento modernizador racional, en donde se busca la eficiencia no sólo económica sino política. En otras palabras, la relación dicotómica entre economía y política, se plantea en el neoliberalismo como un intento de síntesis en donde la eficiencia económica se sobrepone a la política, de ahí precisamente el desequilibrio estructural que irremediablemente agrava el conflicto social.

EL PROYECTO NEOLIBERAL. TEORÍA Y REALIDAD

La crisis económica que desde los comienzos de la década de los setenta aqueja a los principales países capitalistas, ha obligado a sus gobiernos ha modificar las prioridades de su política económica. Este cambio de orientación ha revivido el interés por el estudio de las teorías económicas neoclásicas. En el terreno ideológico, éstos cambios políticos e intelectuales han dado origen a una nueva ideología: el neoliberalismo. Esta ideología plantea una crítica fundamental a la forma de estado que surgió en los países capitalistas al finalizar la segunda guerra mundial y que se conoce como el Welfarse State.

El neoliberalismo atribuye los orígenes de la crisis a la insaciable intervención de éste tipo de Estado. Para la doctrina en cuestión, el intervencionismo tiene no sólo consecuencias negativas en el terreno económico sino que también constituye una amenaza a la libertad individual porque presupone una concentración de poder en manos de la burocracia:

"Para el neoliberalismo, el intervencionismo tiene no sólo consecuencias económicas negativas, sino que además constituye una seria amenaza a la libertad individual porque presupone una enorme concentración de poder en manos de los órganos administrativos." (11)

(11) cf. FANDEZ, JULIO, Rev. Argumentos UAM/X, p. 160

De tal forma la propuesta neoliberal supone un cambio no sólo en la política sino incluso es más radical al proponer una modificación en la forma y objetivos del Estado capitalista contemporáneo. El neoliberalismo se distingue de las concepciones clásicas por su concepción acerca del mecanismo del mercado. Esquemáticamente lo anterior se podría plantear de la siguiente manera:

LIBERALISMO CLÁSICO	NEOLIBERALISMO
a) El mercado ocupa un lugar central como regulador de las relaciones económicas.	a) El mercado ocupa un lugar central como regulador de las relaciones económicas.
b) Reconoce la existencia de intereses sociales contrapuestos.	b) Ignora totalmente la existencia de estructuras sociales concretas.
c) Optimismo de que el mercado conciliar estos intereses.	c) Coloca el mecanismo de mercado como principio rector universal de todo ordenamiento social.
d) Autonomía a lo político y a lo jurídico (mecanismos paralelos de regulación social)	d) Lo jurídico y lo político pierden su autonomía, quedando totalmente subordinados a las reglas del mercado.

En el cuadro anterior es perfectamente notoria la tesis neoliberal en donde se proclama que la libertad política y jurídica sólo pueden lograrse en una sociedad en que rijan los principios del mercado. Lo interesante de una ideología bajo los supuestos neoliberales esta en sus consecuencias diferente en cada país, dependiendo del nivel de desarrollo. En realidad las consecuencias han sido muy distintas en virtud precisamente de los niveles de desarrollo económico y político del medio en que se han aplicado:

"En los países capitalistas del centro, el neoliberalismo, mitigado por los mecanismos de la democracia representativa, han servido para justificar algunas reducciones en las tasas de impuestos, ciertos recortes en el gasto público y experimentos aislados de privatización de empresas estatales. En cambio, en los países de la periferia los experimentos neoliberales ... han aplicado rigurosamente los programas de liberación económica." (12)

(12) Ibid. p. 161

En general, puede decirse que en los países del centro capitalista los experimentos neoliberales se han limitado a efectuar algunas reformas al Estado-bienestar sin alterar radicalmente sus cimientos. Por otro lado está de más decir que en la periferia los ideales libertarios de ésta ideología tienen una escasa atención.

En éste nivel del análisis parece que la diferencia sustancial, la brinda no el factor económico sino la cuestión más individual y por lo tanto referida al plano político social. En los países más desarrollados la cuestión de la libertad individual, parece estar satisfecha en grado óptimo deseable. En cambio en países subdesarrollados la libertad individual es más cuestionable. Si en muchas ocasiones es criticable -en países desarrollados- la existencia de riqueza y libertad con sectores marginales; con mayor razón hallamos contradicciones en países subdesarrollados.

La diferenciación entre lo económico y lo político parece ser una contradicción permanente en los países subdesarrollados. Esta interpretación parece confirmar la tesis de Huntington referida a la "*brecha política*" (13)

En otras palabras, el dualismo estructural de las sociedades de capitalismo tardío necesitan de un régimen de fuerza que apoye un proyecto neoliberal. Un proyecto es esos términos casi siempre supone la preeminencia de lo económico sobre lo político. De otra manera el neoliberalismo sujeto a las leyes del mercado necesita suprimir la participación democrática o por lo menos supeditarla en beneficio de una cierta y sin duda deformada oferta de crecimiento, cualquiera que sea el costo social. El riesgo de esta opción recuerda los errores del socialismo, primero crecer y luego democratizar. Ello produjo insuficiente crecimiento y desplazó la democratización política.

En el caso de México, lo anterior ha sido interpretado como la prioridad económica en oposición a una reforma política, a una real y verdadera reforma del Estado.

El problema se presenta sencillo en teoría, pero en realidad el dilema aún está lejos de resolverse. Sobre lo que no hay duda, es acerca de la diferencia en cuanto al desarrollo económico y la forma en que se accedió en América Latina:

"A diferencia de las naciones industrializadas en las cuales el capital privado es fundamentalmente la fuerza dominante, la mayor parte de las economías de América Latina descansa de manera prioritaria en dos fuerzas adicionales de inversión e iniciativa: el Estado (el sector público) y las subsidiarias de las corporaciones transnacionales" (14)

(13) HUNTINGTON, SAMUEL P. El orden político en las sociedades en cambio. p. 13 y ss.

(14) STORY, DALE. Industria, estado y política en México. p. 55

La diferencia sustantiva en América Latina la brinda el Estado y en los países desarrollados, la propiedad privada específicamente. De ahí, quizá, las dificultades de una aplicación neoliberal; dado que el Estado fue un factor determinante en el desarrollo económico y político de América Latina. Al examinarse de esa responsabilidad se hace blanco de los señalamientos sociales; en ello se puede hallar la incompatibilidad en la regencia única del mercado. Por tanto la eficiencia racional implantada por la modernización choca en primer momento con la estructura generada por el Estado; en segundo lugar, con las relaciones generadas entre éste y las sociedades respectivas. Así, el problema en nuestras sociedades es interrelacionado e indisoluble, a saber entre economía y política.

Por tal motivo, parece claro que la burocracia en el México contemporáneo tiene que abordarse con esa salvedad.

En ese sentido la estructura que adquiere el Estado y la burocracia en particular, parece responder más a imperativos políticos que económicos. En tales circunstancias es entendible una reforma económica que deje de lado la cuestión política. Ello en virtud de que la burocracia tiene una fuerza e influencia considerable. El poder de la burocracia surge de su constitución al interior del Estado y por las redes sociales que han establecido. Anteriormente el Estado fomentó el crecimiento de la burocracia por vicisitudes del desarrollo económico y político:

"La reproducción de las burocracias estatales obedecen, en primer lugar, al crecimiento del sector paraestatal:"(15)

Actualmente el nuevo modelo de desarrollo, bajo la óptica neoliberal, tiende a disminuir la participación de la burocracia. En sentido contrario, hoy el sector paraestatal no para implantar el proyecto neoliberal. He aquí un primer conflicto, por la disminución del empleo público. El conocimiento de ésta situación es clara para el gobierno de México:

"La desburocratización es una propuesta eminentemente política y no técnica. Debe operarse, no por vía técnica, sino por vía de cambios en el sistema de poder. Implica, casi siempre, obligar a inducir a alguien para que desista del poder de decidir." (16)

Como se puede ver, para lograr la eficiencia administrativa a forziori se debe avanzar en el plano político; lo grave de ésta situación es que no existe un reconocimiento a la política en sí; si acaso se tolera como un mal necesario.

(15) ACEVEDO DE SILVA, M. G. La reproducción de las burocracias de Estado: el caso mexicano. p. 44

(16) CORREA FREITAS, R. (comp.) Gestión del Estado y desburocratización. p. 215

Así la propuesta neoliberal de eficiencia racional del sector paraestatal, más en términos técnicos, pretende un adelgazamiento de las funciones estatales para brindar vigencia al libre mercado.

"La política de racionalización y redimensionamiento, promueve una simplificación de estructura y procesos que permitan mayor eficacia y eficiencia en las áreas definidas como estratégicas y prioritarias." (17)

La eficacia y eficiencia de las áreas estratégicas y prioritarias es obvio y claro que alude al funcionamiento del mercado. La legislación sobre el particular brinda una idea más clara sobre dichos objetivos; la Ley del Servicio Civil de Carrera (LSCC) es mucho más precisa:

"La recomendación planteadas -en la LSCC- apuntan hacia una reforma radical de la organización del personal de la administración pública. Este intento de modernización de las relaciones humanas, a través de la introducción de personal confirma la necesidad cada vez más patente de promover la eficiencia en el trabajo burocrático" (18)

El problema de una legislación, en esos términos, es que el Estado expresa la dominación y al mismo tiempo puede ser la oposición como en el caso de los trabajadores del mismo aparato:

"Así el aparato burocrático de Estado ejecuta tareas, pero la manera en que lo hace expresa tanto la dominación del Estado como la oposición de los trabajadores." (19)

el intento de reforma racional implementada por el neoliberalismo choca por tanto con obstáculos al interior de la estructura burocrática en el poder y al mismo tiempo enfrenta la oposición al nivel de los trabajadores en particular y en general de amplios sectores sociales. La dificultad en la modernización racional no es un problema reciente, ya en el México independiente es notoria la vinculación más política que administrativa en lo económico, por parte de la burocracia. Los *"burócratas -Arnold- responden más al interés de los políticos que del Estado"*. (20)

Nuestra conclusión al respecto es que el modelo neoliberal plantea una racionalidad cuyo fundamento en la eficiencia tiene marcados déficit de eficiencia en virtud del conflicto estructural entre la burocracia- tecnocracia estatal y sus relaciones sociales. Así el modelo de eficiencia

(17) *Ibid.* p. 173

(18) ZAPATA, F. *Relaciones laborales y negociación colectiva en el sector público mexicano*, p. 44

(19) STREET, S. *Maestros en movimiento. Transformación en la burocracia estatal 1978/1982*, p. 49

racional resulta demasiado heterodoxo en virtud de intentar aplicarse de manera similar que en los países desarrollados. Quizá la validez -si existe- de un modelo neoliberal, en países como México, requiere incorporar a su experimentación variables como la democracia, el derecho y en general la política. Si hoy la tecnocracia enarbola las tesis neoliberales en su proyecto modernizador así también la burocracia tradicional apela a supuestos eficientistas basados en la experiencia administrativa. En los hechos hallamos estas dos posiciones enfrentadas en detrimento de la gestión pública.

En conclusión si tomamos la eficacia como indicador de la efectividad, notamos que la modernización del modelo actual está aún lejos de su vigencia. De ello dan cuenta las crisis recurrentes y el ascenso de la conflictividad social en México.

Una cita de Feijóo al respecto es ilustrativa:

"México el proceso de modernización ha sido muy parcial y desigual; en el país todavía subsisten grandes sectores de economía precapitalista y en el plano cultural el peso del componente rural a veces resulta aplastante. En ese contexto, se ha desarrollado la denominada cultura política de la subordinación en que todo se acepta y nada se reclama."(21)

Aunque esto último, actualmente, parece revestirse con el renacimiento y auge de la sociedad civil. El dilema social es como incorporar las demandas populares en un modelo alternativo sustentado en la democracia. De entrada la modernización nacional del neoliberalismo no han logrado una efectividad adecuada a las necesidades del sistema social. Ello ha propiciado una grave diferenciación social. El ataque a ésta diferenciación social debe iniciar reconociendo el nuevo contexto nacional e internacional del capitalismo.

"Una sociedad de praxis sería igualitaria en el sentido de que el poder para tomar decisiones políticas se repartiría entre los miembros adultos -ciudadanos- de la sociedad mucho más equitativamente de lo que hasta ahora ha sido el caso de la historia"(22)

(21) VALENZUELA FEIJOO, J. El capitalismo mexicano en los ochenta. p. 180 - 181

(22) CROCKER, D. A. Praxis y socialismo democrático. p. 327

VIII. CRISIS, TRANSICIÓN Y DEMOCRACIA

EL CONCEPTO DE CRISIS: HABERMAS Y OFFE

Como se ha mencionado en líneas anteriores es importante establecer definiciones conceptuales mínimas que nos permitan precisar el significado de las tesis aquí expuestas. Con ese propósito intentaremos una breve definición de crisis y de transición.

Las crisis podrán definirse preliminarmente como procesos donde se pone en cuestión la estructura de un sistema. Una definición en estos términos presenta de entrada algunas dificultades. La primera cuestión es el tipo de crisis a que se refiere: económica, política o una combinación de ambas; una segunda cuestión se refiere a lo que es propiamente una crisis. Sobre esto último Habermas dice:

"No todos los cambios de estructura de un sistema social son como tales, crisis." (1)

Por tanto, sólo cuando se experimentan cambios en la estructura que afectan el patrimonio sistemático y la identidad social se puede hablar de crisis.

Más aún, las crisis adquieren un carácter objetivo en virtud de presentarse como problemas de autogobierno no resueltos:

"Los procesos de crisis deben su objetividad a la circunstancia de generarse sus problemas de autogobierno no resueltos" (2)

Apoyado en estas consideraciones Habermas incluye en la necesidad de un concepto adecuado para las ciencias sociales. Este concepto debe sustentarse en la integración social y en la integración sistemática:

"Un concepto de crisis apto para las ciencias sociales tiene que captar la conexión entre integración social e integración sistemática" (3)

En términos generales puede afirmarse que la definición de crisis propuesta por Habermas se circunscribe en el marco general del capitalismo tardío y sus subsecuentes problemas en el terreno de la legitimación.

(1) HABERMAS, J. Problemas de legitimación en el ... op. cit. p. 18

(2) Ibid. p. 19

(3) Loc. cit.

Por otro lado la definición que al respecto hace Offe no es totalmente divergente, antes bien ambas propuestas son complementarias. La propuesta de Offe es un análisis que intenta hallar las deficiencias y limitaciones de la actividad estatal estabilizadora.

Su "crisis en el manejo de la crisis" está en estos términos y la define como enfoque alternativo

"El enfoque alternativo no concibe las crisis al nivel de los eventos, sino más bien al nivel superior de mecanismos que generan acontecimientos" (4)

En ese orden se pueden identificar y definir cuatro mecanismos generadores de acontecimientos: el intercambio, elección política, burocracia y procesos de negociación.

La propuesta de Offe tiene como base el intercambio y la relación que éste guarda con la elección política y la burocracia. Ello en virtud de que el intercambio es el principio organizativo universal en las sociedades capitalistas. Ahora bien existen dos tipos de relación posible entre los tres principios organizativos: una "subordinación positiva" y una "negativa".(5)

En éste nivel nuestro interés se centra en la subordinación negativa dado que ésta genera lo que Offe denomina "crisis de segundo orden":

"Las crisis de segundo orden son más relevantes que las de primero, aunque sean desde luego producidas por éstas últimas" (6)

La crisis de segundo orden se caracterizan por la utilización de principios reguladores externos tanto al capital como al mercado. Las crisis de primer orden son estrictamente económicas aluden al proceso de creación de plusvalía. En conclusión el concepto de crisis que utilizamos más adelante se refiere a la incapacidad del sistema político para prevenir y empezar económicas y políticas. De ahí precisamente su connotación de crisis política, a saber de crisis en el manejo de la crisis. Por tanto si no existe una capacidad de prevenir crisis económicas con igual razón existe o se genera una descompensación política que se traduce como crisis política.

(4) OFFE, C. Contradicciones en el Estado de bienestar. p.44

(5) En la subordinación positiva, los "subsistemas normativos y políticos se adaptan a los procesos económicos en tanto que la subordinación negativa se caracteriza por fenómenos sociales y estructurales que son funcionalmente irrelevantes y faltos de valor para la intimidad del desarrollo capitalista". Ibid. pp. 46-48

(6) Ibid. OFFE. p. 60

LA TRANSICIÓN COMO CONCEPTO POLÍTICO

Una definición de transición encuentra su verdadera esencia como concepto político a partir de hallar su vinculación con una realidad determinada y como interactúa con otras categorías políticas. El concepto de transición poco dice en términos estrictamente gramaticales y abstractos. El concepto es ampliamente utilizado en análisis político -principalmente en sociedades en desarrollo-, u en ese sentido es ambiguo y definido de varias formas.

Una primera definición de transición la hallamos en las tesis marxistas. Para el marxismo dogmático la transición al socialismo requiere de una serie de prerequisites como son: la dictadura del proletariado, una forma concreta y altamente centralizada de administración así como la nacionalización de los medios de producción. (7)

Una definición teleológica en esos términos poco sirve a nuestros objetivos; por tal motivo se impone la necesidad de un concepto adecuado. La propuesta al respecto se sustenta en lo siguiente: dado que la transición es un problema real, en plena vigencia política y social en países subdesarrollados -como el caso de México-, es menester abordarse a partir de esta singularidad. Los trabajos de O'Donnell marchan en esa línea. Para este autor la transición en gran parte de América Latina está caracterizada por el predominio de relaciones burocrático-autoritarias teniendo un marco social bastante complejo (8)

Así la definición aludiría a un proceso complejo pero bien determinado -valga la paradoja- en sus aristas sociales. En ese sentido la transición se compone de características pasadas, el conflicto respectivo y la concepción y participación de los actores involucrados en el proceso.

En esos términos se escribe transición más sin embargo, su horizonte -lectura- más preciso es la democracia. Tradicionalmente el concepto alude a un proceso de corta duración en el que se unen el final de una etapa y la génesis de otra. Aunque existen diferentes formas de definir la transición Cesar Cansino la define de la siguiente manera:

"La transición es un régimen político temporario con propiedades del régimen anterior, propiedades del nuevo régimen y un intenso conflicto entorno a las modalidades del régimen a instaurar" (9)

(7) BOTTOMORE, T. Diccionario del pensamiento marxista, p 760

(8) v. O'DONELL. Documento de trabajo.

SCHMITER, P. Transición desde un gobierno autoritario.

(9) CANSINO, C. "Pensar la transición" Jornada Semanal, 25 de sep. de 1994.

(En éste artículo el autor distingue seis interpretaciones de la transición).

En síntesis la transición no es un proceso indefinido y abstracto ni un mero proceso de cambio político. En la transición hay un gobierno, hay reglas del juego que nos permiten referirnos a ella como un régimen político. Determinar algunas variables e indicadores del régimen político permite un análisis político más preciso del proceso de transición, su nivel, sus manifestaciones y su capacidad de coadyuvar al ensanchamiento de la democracia. En conclusión pensar en la transición requiere determinar una realidad social concreta. En esa especie de apropiación analítica del tiempo histórico es posible adelantar algunas hipótesis políticas en el México actual. Esta es una tarea de la teoría política sociológica y de la filosofía política en general.

POLÍTICA Y CRISIS ECONÓMICA

El impacto económico negativo en las naciones latinoamericanas dependientes, ha influido grandemente en éstos, a tal extremo, que en el terreno estrictamente económico se ha denominado a éste periodo como la década perdida. Al respecto se han dado, y se siguen dando, múltiples explicaciones a cerca del carácter, causas y consecuencias de la crisis económica de los ochentas. En general se puede decir que las variadas interpretaciones de la crisis con sus referentes teóricos coinciden en señalar como origen el aspecto "externo coyuntural" y el aspecto "interno estructural". El primero tiene que ver con el desarrollo capitalista a nivel internacional y la relación que éste guarda con las economías dependientes latinoamericanas; lo segundo, alude al desarrollo al que accedieron las naciones en América Latina; esto es un capitalismo dependiente, en donde el Estado ha jugado un papel preponderante. (10)

Un estudio más profundo acerca de lo anterior rebasa los márgenes de éste trabajo, por tal motivo sólo se afirmará que la variable económica irremediablemente va unida a la variable política dado que ambas tienen como referente el interés social. En otras palabras la economía y la política han fincado su desarrollo histórico a partir de su vinculación social.

Ahora bien, de los logros concretos que una u otra variable han tenido en la sociedad, bien puede hacerse una valoración indicativa del nivel de relación existente entre ambas categorías en un determinado proceso social. Nuestro punto de vista personal, es que tanto lo económico como lo político en sus manifestaciones concretas y por lo tanto su impacto social depende de la relación que guarda con otros factores de índole social y cultural en una sociedad en determinado periodo histórico. En fin se puede concluir brevemente afirmando que en ocasiones

(10) cf. Rev. Argumentos. op cit. p. 158

para determinar la relación entre ambas categorías se requiere de un análisis en términos estrictamente políticos y en el momento actual. En nuestro país en el periodo inmediato anterior e innegablemente en nuestra cotidianidad, el ejercicio político ha tenido -tiene- como marco de referencia o mejor dicho se ha desenvuelto en un contexto cuyo indicador principal es la crisis económica.

Para la mayoría de la población el efecto de la crisis económica se ha traducido en un estrechamiento de los mínimos de bienestar; más sin embargo ésta situación no se ha traducido necesariamente en una crisis política. La política económica neoliberal, con sus logros macroeconómicos, según afirmación de sus impulsores, poco se ha traducido en una mejoría microeconómica.

El indicador más claro de lo anterior se nota día a día en el bolsillo del consumidor. La pérdida del poder adquisitivo salarial sólo ha generado frustración y malestar sin rebasar los límites impuestos por el control estatal.

En ese sentido parece confirmarse la tesis relativa a que la crisis económica en el país no provocada (ni tiene siempre que ser así) una crisis política. Esta situación aparentemente paradójica, mueve a buscar las razones que pudiera explicar el fenómeno. Una explicación al respecto, es que los efectos de la crisis son acumulativos en tiempo y espacio. En tiempo referido al máximo posible que un sistema puede soportar; el espacio alude a la esfera económica y política y su interconexión; de ahí el carácter combinatorio. En otras palabras el tiempo o periodo de duración de una crisis o la estabilidad está supeditada a la capacidad de respuesta del espacio interrelacionado. El espacio o margen dependerá por tanto de la estructuración de las dos esferas mencionadas, en donde el tiempo de maniobra o máximo depende de factores como la eficacia discursiva:

"La política nacional, ha sido capaz de organizar ciertas imágenes del poder jerarquizantes, donde todos los sujetos involucrados se ajustan a ellas. Es decir, la política no sólo tiene su propio campo, sino además crea imágenes y discursos, generando cierto orden institucional" (11)

Aunque el discurso político, por si solo no explica su eficacia, éste puede ir acompañado por otras variables como la cultura política e inclusive de supuestos técnicos y científicos. (12) En fin lo innegable es que la acumulación de la crisis han dejado poco a poco desamparado el discurso oficial, al extremo de plantearse necesariamente una salida concertada para evitar los

(11) Cf. Sociología UAM-AZC. p. 269

(12) Cf. HABERMAS J. "Técnica y ciencia como Ideología". Cuademo Docente. No. 22. UAM-AZC. p. 21

riesgos de una ruptura, con fatales consecuencias para el sistema social. Así parece que los efectos acumulados de la crisis a pesar de no tener un significado político en si mismo, dejan entrever que están en proceso modificaciones decisivas tanto en el comportamiento y estructura del gobierno como en las relaciones de éste con los diversos sectores de la sociedad:

"Agotada la retórica gubernamental y debilitada la capacidad priísta de movilización popular, los últimos años crearon una atmósfera política alimentada por la crisis, en la que el discurso oficial es cada vez más ineficaz para organizar la percepción social." (13)

En los tiempos que corren parece que asistimos al agotamiento dl proyecto económico y de igual forma el agotamiento del discurso político; el problema por tanto, es ubicar la forma en que se cruzará el umbral lo caduco y la asunción de un nuevo modelo. (14)

La dificultad anterior presenta al menos tres alternativas, que corresponden respectivamente, a tres concepciones políticas: 1) La conservación -prácticamente imposible- de un modelo populista agotado en lo general; 2) La sustitución de ese modelo por un proyecto neoliberal y; 3) La asunción de un nuevo pacto social sustentado en la democracia.

Inmersos en éste debate se halla el Estado -en su vigencia y función-, la sociedad civil y partidos políticos y por último el capital privado -la iniciativa privada-:

"Vivimos no solamente una crisis económica, sino [también] una crisis de la gestión de la crisis que tiene su origen en la caducidad de la organización estatal y en el deterioro de las relaciones entre el Estado y la economía, entre el Estado y las fuerzas sociales y, de manera particular, entre el Estado y las fuerzas del capital privado" (15)

Por tanto la referencia fundamental es el agotamiento histórico de la forma de desarrollo capitalista del país; en donde el Estado muestra su ineficacia no sólo a nivel de la economía sino incluso a nivel del discurso político. En ese sentido resulta válida la hipótesis sobre la insostenibilidad de la crisis política a partir de la crisis económica.

Más sin embargo todo parece indicar que en el país se gestan los inicios de una crisis de hegemonía priísta como primer efecto acumulado de la crisis económica en general.

(13) PEREYRA, C. en México y la crisis. GONZÁLEZ CASANOVA P./AGUILAR CAMIN H. (coords.) p. 114

(14) VILLA AGUILERA, M. ¿A quién le interesa la democracia en México? p. 161 y ss.

(15) CORDERA CAMPOS, México ante la crisis, op. cit. p. 368.

Cf. OFFE, "Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política", op. cit. p. 41-70

EL CONFLICTO SOCIAL. LOS MÁRGENES DE LA RUPTURA Y LA TRANSICIÓN

La agudización o el amainamiento del conflicto social depende de la capacidad de respuesta del sistema. Entendemos por sistema al Estado y su contraparte social. En términos prácticos puede establecerse el problema como corresponsabilidad sistémica. En otras palabras deja de ser unidireccional para tomar una dirección paralela y encontrada entre gobierno y gobernados, entre Estado y sociedad. Por otro lado es obvio que una consideración dicotómica simple, como parece ser la propuesta, resulta desfasada, antes bien es preciso aceptar la multiplicidad a la que pueden dar lugar éstas dos categorías sociales. Lo que si resulta claro son las alternativas que se presentan ante el conflicto social: uno, la transición (conflicto controlado); dos, la ruptura institucional (conflicto no controlado). El problema puede sintetizarse en una profundización democrática o en anarquía y/o autoritarismo respectivamente.

Arriba se mencionó que la capacidad de respuesta del sistema es fundamental para arribar a uno u otro puerto. Actualmente se navega en aguas turbias e intranquilas, más aún se rema contracorriente. Lo anterior en virtud de las dificultades que presentan los acuerdos para la transición. De hecho los acuerdos entre los diferentes sujetos sociales chocan con los márgenes de una "democracia mínima", lo que algunos autores han definido como debilidad histórica de la democracia mexicana:

"Debemos aceptar que en la tradición política mexicana la democracia formal no figura como práctica sino como mera propuesta que no llegó a cuajar" (16)

Por tanto resulta bastante claro que la democracia política fue una bandera que en realidad estuvo muy lejos de cimentar en el nuevo régimen. Aunado a esto también tenemos la forma específica bajo la cual se estructuró el poder del Estado, poder que nace marcado por el intervencionismo:

"Debido a los problemas que tuvo que resolver y a las funciones que debió cumplir, el Estado intervencionista dio lugar principalmente a un proceso de reproducción y de autosustentación de las burocracias que les ha independizado cada vez de la sociedad y de la economía y que les permite financiarse a través de su control sobre el aparato estatal." (17)

(16) MEYER, LORENZO. "La debilidad histórica de la democracia mexicana", México: el reclamo democrático, p. 82

(17) VILLA AGUILERA., op. cit. p 94

La cuestión medular estriba en determinar que desechar del Estado intervencionista y en su defecto que conservar; por tal motivo las decisiones de fondo aluden a una separación precisa entre los espacios ganados por amplios conglomerados sociales y los espacios generados por la mediación innecesaria de la burocracia. En éste sentido es preciso tener en cuenta los costos de una decisión, que necesariamente tienen que ver con la afectación de intereses de grupos sobre los cuales se ha apoyado tradicionalmente el Estado. Pero es preferible asumir los costos de una decisión de fondo que implique una verdadera reforma del Estado a sufrir las consecuencias de una ruptura del orden institucional; de hecho todo régimen democrático tiene sus costos:

"Todo régimen democrático es costoso desde el punto de vista de la racionalidad economicista, pero no radica ahí el problema. Cuestionar la burocratización que no sólo es costosa en términos de racionalidad económica, sino y sobre todo, de la democrática, es el verdadero problema respecto al financiamiento insano de la vida pública." (18)

Hasta aquí el problema no está resuelto, antes bien para marchar con rumbo a la transición es necesario el concurso de otros actores sociales dentro de la estructura estatal como de hecho lo son la burocracia partidista, la tecnocracia, la subordinación del poder legislativo y judicial al poder ejecutivo, tema tan trillado y recurrente, y por ello molesto. Por ende el cambio aquí supuesto implica la desaparición del PRI, al menos en sus nexos de dependencia con el Estado y por supuesto la independencia del poder legislativo y judicial en términos de un respeto a las funciones de cada una de las instancias. Manuel Villa Aguilera, en su apelación a la institución presidencial como "recurso fundamental para el despliegue democrático", argumenta que ésta tendrá que hacer acopio de su experiencia histórica e influir en dicho proceso. Por lo pronto dejamos ésta propuesta, sin dejar de afirmar su relevancia. Retomando la línea de nuestro tema es claro que estamos ante la necesidad de una verdadera reforma, que difícilmente puede llevarse a cabo sólo por la burocracia o la tecnocracia política:

"El tránsito a un modelo democrático partidista no puede realizarlo la propia burocracia política; sólo puede ser el resultado de la lucha de las fuerzas de oposición." (19)

Por tanto una verdadera reforma que propicie la democracia tendría que ir mucho más lejos de la actual.

(18) Loc. cit.

(19) VILLORO, L. "La reforma política y las perspectivas de democracia", México hoy, op. cit. 358

Tendría que permitir el cambio de un modelo político a otro regido por una democracia amplia, un modelo con plena rectoría democrática; de hecho implicaría dejar lo mínimo para acceder a los niveles democráticos deseables. De la capacidad del sistema para abrir los espacios requeridos que permitan institucionalizar el conflicto social dependerá evitar una ruptura que a nadie conviene; por ello la lucha implica también una lucha contra las tradiciones nefastas de la política mexicana, a saber:

"La creencia -del gobierno- de que toda lucha por la democratización y la independencia de los organismos sociales, es decir, todo esfuerzo por liberar a la sociedad civil de la tutela oficial, equivale a la ruptura definitiva con el Estado y debe ser combatido; y el convencimiento de la izquierda [en su mayoría], de que toda alianza es por principio sometimiento o una vía a la claudicación, sólo el enfrentamiento directo con el Estado garantiza la independencia y el desarrollo de una línea propia" (20)

Lo que se requiere es un Estado dispuesto a luchar contra ésta tradición; sólo se cimentará un Estado con fuertes y organizadas presencias sociales. De éste modo el Estado deberá, a pesar suyo establecer y consolidar alianzas que le brinden recursos políticos y recuperar así la estabilidad y capacidad de negociación. En esto último, la oposición pondrá a prueba su capacidad política.

LA BUROCRACIA Y EL DÉFICIT POLÍTICO

En líneas anteriores se planteó la tesis referida a los costos de la burocratización y los obstáculos que presenta para la ampliación democrática, debido más que nada al control que ejerce sobre el aparato estatal. La tesis referida se refuerza aquí en términos de falta o déficit político.

La burocratización actual no sólo entorpece las tareas públicas sino que incluso su actitud ha generado críticas y confrontación social por las funciones anquilosadas del Estado:

"La capacidad de mediación democrática de la clase política, que se ha constituido en una burocracia elitista y marginalizadora que abruma con instituciones innecesarias al Estado y reduce considerablemente su capacidad de concentración e incorporación de fuerzas, con la consecuente pérdida de credibilidad, de confianza y de eficacia." (21)

(20) PEREYRA, C. "Estado y Sociedad", México, hoy, op. cit. p. 304

(21) VILLA AGUILERA, La institución presidencial p. 78

Aquí es donde Villa Aguilera propone una readecuación de la institución presidencial, lo cual se traduciría en mostrar su capacidad de integración política de fuerzas e intereses reales, que hagan del "ejecutivo un centro ágil y eficaz de coordinación, compromisos y acciones", y por lo tanto no solamente un despacho de acuerdos, decretos y decisiones cuyo vigor se transmita entre la burocracia. Se puede afirmar que dadas las circunstancias bajo las cuales se ha reproducido la burocracia en México, se ha vuelto un mal endémico cuya permanencia en el aparato estatal, no muestra visos de modificación antes bien su control público es producto de una adaptación con nuevas y sofisticadas formas de participación. Si Marx afirmaba la capacidad de la burguesía para ejercer su dominio a través de su modernización y en ese sentido ser revolucionaria; lo mismo ocurre con la burocracia que hoy se viste con el ropaje tecnocrático. En los hechos el sistema político tendió a depender de arreglos singulares que a su vez depende del sector público, pero que indudablemente ejercen fuerte control sobre la sociedad, impidiendo la organización y participación:

"Su crisis política [del sistema] es de aislamiento, de incapacidad de manejo eficaz de recursos sociales y políticos disponibles. Y de confinamiento en medidas burocráticas y financieristas. Y ello la economía se complica crecientemente." (22)

En otras palabras, hay recursos pero estos no llegan a los demandantes sociales en virtud del entorpecimiento burocrático, lo cual explica un hecho tan sencillo como las múltiples y cotidianas manifestaciones de la ciudadanía que no son necesariamente una ruptura sistémica, más sin embargo generan un efecto acumulativo de la crisis:

"Es una crisis de saturación cupular-burocrática y por ello incapacidad de movilización de un orden de control ya trabado, atrozmente centralizador y finalmente muy vulnerable." (23)

Lo novedoso, como afirma Villa Aguilera, es que la sociedad se ha politizado y adquirido experiencia, en tanto que la clase gobernante se ha burocratizado y se ha enajenado de la función pública, lo que propiamente la aísla de las fuerza reales y por ende de los procesos determinantes. Un intento de interpretación de los indicadores anteriores nos lleva a plantear que los "*medios tradicionales de mediación*" no tienen capacidad para cumplir su "*función política tradicional*" (24); de ahí que tienen el control pero sólo les sirve para evitar la protesta. La cuestión es hasta cuándo ese control de la protesta se cumple o ¿Acaso también esto se está agotando?

(22) Ibid. P. 79

(23) Loc. cit.

(24) En lo sucesivo el entrecomillado corresponderá a Villa Aguilera. La institución presidencial, op. cit. cap. II (salvo indicación en contra)

Los indicadores al respecto, no brindan un sueño profundo en la burocracia hoy tecnocracia, Por lo que respecta a los sectores sociales, estos muestran aún debilidad política lo que impide alterar la relación. En cuanto a la institución presidencial parece que irremediamente va perdiendo la carrera por el control del poder. De hecho aún tiene poder pero está "bloqueada su comunicación con la sociedad". Lo anterior ocurre por virtud de una escasez de recursos en lo general. Bajo ésta lógica, la reforma del Estado es un imperativo social isoslayable. La tecnocracia que asciende al poder a inicios de la década de los ochentas es la que propiamente dirige la función pública. En ese sentido parece ser que la institución presidencial tendrá que dejar su función subordinada a la tecnocracia, a los márgenes que establezca la nueva vialidad democrática.

El panorama nos muestra una "burocracia que se ha modernizado" a través de un "ajuste elitista" en los sistemas de reclutamiento, incorporación y conflicto que toman la forma de dominio tecnocrático. Más aún parece comprobarse la tesis relativa a que la burocracia concentra presupuesto, recursos institucionales, fuerza legal, manejo del poder judicial y de legislación y ahora acceso a la cúpula gobernante, una vez cerrado el círculo a través de una "ideología" presentada como voluntad de eficacia y calificación técnica. En pocas palabras, parece ser que la tecnocracia se consolida en tanto que el país se estanca. Un grave problema de lo anterior y que pudiera desembocar en la ruptura institucional lo presenta el hecho de que ésta confrontación genera un vacío político que pospone el avance democrático del país. Al final de todo, parece ineludible avanzar en un nuevo pacto social. Lo que aquí se define como déficit político de la burocracia debe ser el objetivo a revestir por parte de los agentes sociales más comprometidos con México. El vacío, que es propiamente éste déficit debe ser llenado por los nuevos actores políticos y sociales constituidos en el poder.

Las alternativas son variadas, pero innegablemente tienen que partir de una readecuación o cambio del modelo de desarrollo, poniendo como fundamental la cuestión social. Lo cual quiere decir, democracia en todos sus niveles y expresiones. Entendiendo desde luego que la democracia tampoco es una panacea más, sin embargo, es un paso necesario para un debate plural sobre la problemática social. En la actualidad, cuando el partido de Estado pierde hegemonía, bien se puede pensar en una lucha por ésta, en pensar la política sin reducirla a sus determinaciones económicas y sociales. En éste orden, el entrenamiento de proyectos específicos inmediatos no sería por intereses sociales sino el enfrentamiento de ordenamientos sociales. Es en éste sentido como puede entenderse el nuevo modelo; en donde el poder es fin y medio:

"Si parte de lo que está en juego en el mundo contemporáneo es la socialización del poder, entonces la democracia funciona como condición de posibilidad de tal socialización, pues sin ella no hay constitución de sujetos políticos capaces de intervenir productivamente en la vida pública." (25)

En tales circunstancias el problema no es solo si unos deciden o imponen. El problema es que no se ha estructurado un sistema de competencia institucionalizado, suficientemente amplio que permita reglas más equitativas. Es momento de que la supuesta modernidad asuma el dictado de una nueva realidad social y deje de valerse del tradicionalismo político propio de la democracia organizacional y que en los hechos ya no responde a las nuevas necesidades del país. En el nuevo proyecto de nación deben involucrarse todos los sujetos sociales comprometidos con el futuro. Un futuro siempre pospuesto por los "agravios" sociales del pasado y presente.

En política no hay recetas, sólo compromisos con la historia, con la sociedad, con la nación. El rumbo y los objetivos dependen de la sociedad en última instancia. Hoy cuando la mayoría de la población se debate en la crisis, es imperativo político ejercer la democracia, como condición "sine quo non" para el proceso de transición. En las circunstancias actuales, pensar en términos de una filosofía social no está vedado a nuestro espíritu:

"Sólo por amor a los desesperados conservamos toda vía la esperanza" (26)

(25) PEREYDA, C. "Democracia, política y transformación social" México: el reclamo ... op. cit. p. 68

(26) JAY, MARTIN. La imaginación dialéctica p. 347

CF. BENJAMÍN. W. Sobre el programa de la filosofía futura y otros ensayos. p. 88

CONCLUSIONES

A) LA racionalidad social en el México actual.

Como bien se afirmó, la racionalidad burocrática de una sociedad responde al nivel de desarrollo alcanzado por ella; en esos términos debe entenderse como desarrollo todo un proceso social que involucra principalmente la esfera económica y política.

En ese sentido, lo que aquí se define como racionalidad social, no es otra cosa más que el nivel de desarrollo social alcanzado por una comunidad determinada. En el caso de América Latina y de México en particular, éste proceso de desarrollo racional en la sociedad, muestra aún predominio de lo tradicional en oposición a lo moderno como referente prototípico de la civilización occidental. Más claro aún, se puede afirmar que la racionalidad burocrática imperante en México, es producto de una racionalidad cuyo indicador principal es el subdesarrollo en general. Huntington define lo anterior como la brecha política. En ese orden existe una brecha en lo económico y lo político, cuyos efectos se perciben en lo social e influyen en la burocracia estatal.

B) La racionalidad moderna. El problema de la decisión.

Aceptamos que en toda sociedad existe una confrontación de diferentes racionalidades. Las especificidades respectivas se agrupan en dos posiciones a saber: la racionalidad tradicional y la racionalidad moderna. En la confrontación de ambas adquiere mayor relevancia el problema de la decisión política. Por tanto la decisión política es obstaculizada en virtud de que el decisor actual -generalmente ubicado en una racionalidad moderna- afecta intereses de grupos proclives a una racionalidad tradicional. En otras palabras, la confrontación ocurre entre la tecnocracia moderna y la burocracia tradicional. El problema de la decisión política se ahonda más, en razón de que lo moderno apela únicamente a sus supuestos teóricos. Dicho de otra manera, lo moderno es tal, porque así se autodefine ésta concepción. ante lo moderno todo lo demás es antiguo y obsoleto.

Por tal motivo, a pesar de que una decisión política intente satisfacer o equilibrar los intereses encontrados, de ambas racionalidades, no surte el efecto deseado. La decisión política - por el choque de intereses- en tales circunstancias pierde su capacidad y se convierte en efecto de las racionalidades en pugna. Por ende el problema de la decisión política, ejercida en términos de una racionalidad moderna, se convierte en un problema estructural.

C) El nuevo modelo y el problema estructural.

Es evidente que el modelo actual de desarrollo ha agudizado el conflicto social. Las variadas interpretaciones de la crisis en el terreno económico y político nos muestran un modelo agotado. De tal suerte que una lectura de México contemporáneo, irremediamente se permea de pesimismo, ello a pesar de afirmaciones en contra; afirmaciones que apelan a supuestos teóricos lejos de la realidad cotidiana. En esos términos, pareciera que el denominado dualismo estructural cobra vigencia. Ante ello no cabe otra alternativa más que plantear las líneas generales de un nuevo proyecto social.

Un nuevo proyecto de país, que a forziori tiene que pagar los agravios con la sociedad. La cuestión medular del problema estriba en su carácter estructural. La pregunta es, ¿Como conciliar y al mismo tiempo acceder a otra estructura correcta, eficaz y racional en el sistema político?. La respuesta es clara e inobjetable -quizá por ello el temor, es necesario un nuevo modelo de desarrollo que primeramente debe reconocer los errores a nivel del Estado para posteriormente exigir la responsabilidad de la sociedad. El problema de ésta última, su error propiamente, ha sido permanecer en los márgenes de una cultura política pasiva, poco dinámica y más proclive a la subordinación. En otras palabras se requiere de una sociedad más participativa, una sociedad civil cuyos actores sociales estén más comprometidos con el nuevo proyecto social. De estos actores, los partidos políticos juegan un papel importantísimo; estos deben imbuirse de una nueva racionalidad que consolide y brinde un nuevo corpus estructural al sistema político. Es claro que un nuevo modelo social, un nuevo pacto social es impensable sin la participación de la sociedad civil y sus actores sociales. En conclusión, tiene que ser la sociedad la impulsora de su destino histórico, de no ocurrir lo anterior se repetirán los híbridos sin vigencia social. Sin cortapisas, el problema radica en profundizar la democracia.

D) Conflicto o transición democrática.

En los tiempos presentes, cotidianamente se observa un aumento de la protesta social. Esta situación propicia una reflexión cerca de las demandas y las repuestas respectivas. Por tal motivo, conforme se profundiza en la cuestión es notorio que existe un problema de disfunción administrativa del aparato estatal. La disfunción se sintetiza en la obstaculización de las decisiones políticas. Las decisiones son obstaculizadas por el aparato estatal controlado por la tecnocracia y en menor medida por la burocracia tradicional. Por tanto el conflicto no solo es producto de la obsolescencia administrativa sino también de los intereses que ambas tendencias representan. Así, si una decisión correcta es entorpecida no cumple sus objetivos sociales; si en

cambio es una decisión inadecuada la que se obstaculiza, el problema por lógica es mayor. De ocurrir esto último se corre el riesgo de que el conflicto social se vuelva incontrolable y en ese sentido conduzca a la anarquía social. Para evitar ésta amenaza la única alternativa es propiciar un nuevo marco estructural, sustentado en una nueva racionalidad social que anteponga los intereses colectivos a los intereses de grupo o personales. En virtud de la escasez en las sociedades modernas lo anterior es un imperativo social insoslayable. En éste nivel el horizonte más claro lo brindan unas reglas claras del ejercicio político. Por esto debe entenderse una real y verdadera democracia en todos los niveles. Las sociedades actuales y en particular nuestro país no pueden pensarse a medias. Política y democracia a medias sería negar todo un legado teórico e histórico de la humanidad.

Así la nueva racionalidad social, la racionalidad moderna por añadidura, tendrá que resolver el problema de la decisión política a partir de un nuevo marco estructural. Basada en un nuevo modelo social, un nuevo pacto social cuyo primer objetivo es evitar la ruptura social. La nueva racionalidad social debe encauzar el conflicto y brindar en esos términos un equilibrio sistémico. Este equilibrio es el horizonte que alumbra la transición democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO SILVA, Ma. Guadalupe. La reproducción de las burocracias de Estado, el caso mexicano. Centro de Estudios Latinoamericanos. (CELA). cuaderno No.39
- ALTHUSER, Louis. Ideología y aparatos ideológicos del Estado: notas para una investigación. E d. Quinto sol. México. 1985.
- ALLUB, Leopoldo. Revista Foro internacional. El Colegio de México. (COLMEX). Vol. XVIII oct/dic. No. 2 México, 1977
- APTER, David E. Política de la modernización. E d. Paidós. Buenos Aires, 1972
- ARNOLD, Linda. Burocracia y Burócratas en México. 1742/1835. E d. CNCA/Grijalbo. México, 1991
- BARENSTEIN, I. Jorge. El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Ensayos CIDE. México 1981
- BELL, Daniel. Las contradicciones culturales del capitalismo. CNCA. México, 1989
- BENJAMÍN, Walter. Sobre el programa de la filosofía futura y otros ensayos. E d. Artemisa S.A. de C.V. Col. Obras del Pensamiento Contemporáneo. México, 1986
- BLAU, Peter M. La burocracia en la sociedad moderna. Edit. Paidós. Buenos Aires, 1962
- BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. FCE. México, 1989
- BOBBIO y Matteucci. Diccionario de política. II tomos. E d. s. XXI. 7a. Edición. México, 1991.
- BOVERO, M. Sociedad y estado en la filosofía moderna. El modelo lusnaturalista y el modelo hegeliano/marxista. FEC. México, 1962
- BOTTOMORE, T. Diccionario del pensamiento marxista. E d. Tecnos S.A. Madrid. 1984
- CANSINO, C. La jornada semanal. 25-IX-94
- CAPLOW, Theodore. Problemas funcionales de las grandes organizaciones, en Monografías sociológica. No. 15 Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1963
- CERRONI, U. Técnica y libertad. E d. Fontanella, S. A. Barcelona, 1973
- CORDERA CAMPOS, Rolando et. al. México: el reclamo democrático. E d. s. XXI. México, 1988.
- CORDOVA, Arnaldo. La formación del poder político en México. E d. ERA. México, 1984
- CORREA FREITAS, Rubén y Rolando Franco. Gestión del Estado y desburocratización. E d. El libro libre. Montevideo, 1989
- CROCKER, David A. Práxis y socialismo. La teoría crítica a la sociedad de Markovic y Staionivic. FCE. México, 1994

- CROZIER, Michel. El fenómeno burocrático. E d. Amorrortu. Buenos Aires, 1969
- DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro. Estado, ciencia y administración. E d. Edical S. A. México, 1981
- DEUTSCHER, Issac. Las raíces de la burocracia. E d. Anagrama serie Documentos. Barcelona, 1978
- DUVERGER, Maurice. Sociología política. E d. Ariel. 3a. Edición. Barcelona, 1972
- FANDEZ, Julio. "estado de derecho y neoliberalismo: Reflexiones sobre Hayek", Argumentos UAM-X No. 1 México, 1987
- GABALDON, Luis G. et al. Legitimidad y sociedad. E d. Alfadil/Trópicos. Univ. de los Andes. Caracas, 1989.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. Burocracia y tecnocracia. E d. Alianza Universidad. Madrid, 1987
- GIDDENS, Anthony. La estructura de clases en las sociedades avanzadas. Alianza Universidad. Madrid, 1989
- GILLY, Adolfo. La revolución interrumpida: México 1910 - 1920: una guerra campesina por la tierra y el poder. E d. El caballito. 5a edición. México, 1975
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Héctor Aguilar. (Coord.). México ante la crisis. E d. s. XXI. México 1991
- FLORESCANO, Enrique. (Coord.) México, hoy, E d. s. XXI. 15a Edición. México, 1994
- HABERMAS, Jürgen. El discurso filosófico de la modernidad. E d. Taurus. Buenos Aires, 1989
- Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. E d. Amorrortu. Buenos Aires, 1989
- HUNTINGTON, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio. E d. Paidós. Buenos Aires, 1972
- IANNI, Octavio. El Estado capitalista en la época de Cárdenas. E d. Era S. A. México, 1983
- JACOBY, Henry. La burocratización del mundo: una contribución a la historia del problema. s. XXI. México 1992
- JAY, Martin. La imaginación dialéctica. Una historia de la Escuela de Frankfurt. Taurus Ediciones S. A. Buenos aires, 1991
- LA PALOMBARA, Joseph G. Burocracia y desarrollo político. E d. Paidós. Buenos Aires, 1970
- LAPASSADE, Georges. Grupos organizacionales e instituciones. La transformación burocrática. Granica Editor S.A. Barcelona, 1977
- LEAL, Juan Felipe. México: Estado, burocracia y sindicalismo. E d. El caballito. México, 1984
- LEFORT, Claude. ¿Qué es la burocracia? Y otros ensayos. E d. Ruedo Ibérica, Marcel Bon. Vesoul, France, 1970

- LENIN, V. I. El estado y la revolución. Edit. Progreso Moscú, 1979
- LINZ, Juan J. La quiebra de las democracias. Edit. CNCA. México, 1990
- LIPSET, S. M. Political Man. The Social Bases of Politics. Edit. A Doubleday Anchor Book Garden City. New York, 1963 Versión en español. Edit. REI. México, 1993
- LUCKACS, György. Historia y conciencia de clase. Estudios de dialéctica marxista. Edit. Grijalbo. México, 1969
- MARX, K. El capital. Crítica de la economía política. FCE. México, 1987
- MERTON, Robert K. Teoría y estructura sociales. FCE 3a reimpresión. México, 1964
- MILIBAND, Ralph. El Estado en la sociedad capitalista. Edit. s. XXI. México, 1983
- MISES, Ludwig von. Burocracia. Unión Edit. S. A. Madrid, 1974
- MORENO, Homero. "La vida política mexicana en la crisis". (reseña) en Revista Sociológica UAM-AZC. No. 11 sep/dic. 1989
- NEUMANN, J. von. Theory Games. Princeton University Press. Princeton, N. J., 1928
- O'DONELL, Guillermo. "Notas para el estudio de procesos de democratización a partir del Estado Burocrático Autoritario". Documento de trabajo v. 2 No. 5 Estudios CEDES. Buenos Aires, 1979
- OFFE, Claus. Contradicciones en el Estado de bienestar. Alinaza Edit. 1a: Edición. México. 1990
- POULANTZAS, Nicos. Estado, poder y socialismo. Edit. s. XXI 7a. Edición. México, 1987
- REYES HERÓLES, Jesús. El liberalismo mexicano en pocas páginas. FCE. (Lecturas mexicanas). México, 1985
- SANCHEZ RUBIO, Virginia. "La presencia de Max Weber en la polémica Habermas-Luhman", Cuaderno Docente. No. 22 UAM. AZC. México, 1984
- SARTORI, G. Teoría de la democracia. T. II. Alianza Universidad. México 1990.
- SFEZ, Lucien. Crítica de la decisión. FCE. 2a. Edición, México, 1984
- STORY, Dale. Industria, Estado y política en México. Los empresarios y el poder. CNCA/Grijalbo. México, 1990
- STREET, Susan. Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal. 1978 - 1982. Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social. (CIESAS), México, 1992
- TRUEBA URBINA, Albero y Trueba Barrear J. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y jurisprudencia. Disposiciones complementarias. 14a Edición. Edit. Porrúa. S. A. México, 1979

VALENZUELA FEIJO, José. El capitalismo mexicano e los ochenta. Edit. Era. México, 1988.

VILLA AGUILERA, Manuel. La institución presidencial, el poder de las instituciones y los espacios de la democracia. UNAM/Porrúa. México, 1987.

-- ¿A quién le interesa la democracia? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social. UNAM/Porrúa. México, 1988

WEBER, Marx. Economía y Sociedad. FCE. México, 1987.

-- El político y el científico. Edit. Premia. La red de Jonás. México, 1981

-- La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Edit. Premia La red de Jónas. México, 1979

WOLFE, Alan. Los límites de la legitimidad: las contradicciones del capitalismo contemporáneo. s. XXI. México, 1980

ZAPATA, Francisco. "Relaciones laborales y negociación en el sector público mexicano". Documento de trabajo del Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México(COLMEX). México, 1987

-- El sindicalismo mexicano frente a la restructuración. Inst. de Inv. de las Naciones Unidas para el Desarrollo social. COLMEX, 1a. Edición. México, 1995